LE
FINANZE
DEI COMUNI E DELLE PROVINCIE

L' utile nel giusto.

SUL TEMA

PROPOSTO

DALLA REGIA ACCADEMIA DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI

IN MODENA

« Indicare quali tasse od imposte pubbliche sarebbe
« conveniente che si cedessero dallo Stato ai Comuni ed alle
« Provincie per sollievo alle ingenti loro spese; additare
« inoltre da quali altre fonti potesse ricavarsi un aumento
« di rendite ai Comuni ed alle Provincie medesime; proporre
« finalmente il metodo più semplice che sia possibile per
« esigere a scadenze regolari le tasse od imposte anzidette. »

MEMORIA

DI

EMILIO SERRA GROPELLI

DOTTORE IN LEGGE

Premiata

NEL CONCORSO ACCADEMICO DELL' ANNO 1868

PREFAZIONE

Dalla formazione del Regno d' Italia in poi il *passivo* nei bilanci locali è venuto crescendo rapidamente, seguito a stenti, e con passo irregolare, dall' *attivo*.

Nel quadriennio 1863-1866 la parte passiva dei bilanci comunali è cresciuta di quasi 40 milioni: il passivo totale del 1866 fu di L. 279,751,387, non computato il dazio di consumo governativo. L' attivo tenne dietro all' incremento delle spese, ma coll' aiuto di prestiti, cioè ipotecando l' avvenire.

Più meraviglioso l' incremento del passivo provinciale: questo era di L. 23,759,673 nel 1862, e lungo il settennio fin qui decorso raggiunse l' ammontare di L. 62,258,280; aumento complessivo di 160 per 100! Vi è chi presume che i bilanci pro-

vinciali abbiano raggiunto il loro culmine nel 1867, osservando che nei bilanci dell'anno cadente (1868) si ha una leggiera diminuzione di L. 701,831. Ma il fondamento della presunzione è forse debole; e già si presentono nuovi incrementi; per esempio, nel bilancio provinciale di Torino il passivo del 1869 sarebbe accresciuto di oltre L. 900,000 in confronto del passivo del 1868: è vero peraltro che quasi tutto l'aumento comparirebbe sotto il *titolo* delle spese straordinarie. L'attivo provinciale generale potè tener dietro al passivo mediante la sovrimposta; la quale venne aggravandosi nel settennio così che mentre nel 1862 fu di L. 16,308,605, è ora arrivata alla somma di L. 44,484,015.

Sono cifre che invitano a riflettere seriamente.

Dell'aumento delle spese comunali e provinciali conviene accagionarne in gran parte gli sforzi che furono fatti al centro, per mettere in equilibrio le finanze dello Stato: buona parte di quel tanto che fu eliminato dal passivo dello Stato, non fu soppresso, ma soltanto spostato, e si riprodusse nei bilanci locali.

Si avrebbe torto di argomentarne in generale contro ciò che fu fatto al centro, e contro il così detto discentramento; in primo luogo, perchè trattavasi della salvezza dello Stato nel senso più severo della parola, e la salute dello Stato è l'interesse supremo, su ogni altro predominante; in secondo luogo, perchè discentramento significa, generalmente parlando, progresso nella via della libertà e dell'incivilimento: sottraendosi dalla efficienza dello Stato ciò che non spetta alla sua

ragione di essere, per devolverlo a cui spetta, e affidandosi ai minori corpi civili, ai Comuni ed alle Provincie, un numero sempre maggiore di funzioni locali di Stato, salvo il principio dell'unità politica e della responsabilità governativa in faccia ai cittadini, si arriva finalmente ad una condizione di cose per la quale la libertà resta più ampiamente attuata e indefettibilmente guarentita.

Più frequentemente si accagionano dell'incremento delle spese locali i subitanei e profondi mutamenti politici, e le innovazioni legislative che ne furono la conseguenza: l'indefinito che si apriva dinnanzi, tanto affollarsi di novità, impressero, si dice, naturalmente alle aziende locali un andamento precipitoso, punto regolare, punto circospetto: e così, dicono, si spiega eziandio come avvenne che il l'incremento delle entrate non seguisse di conserva quello delle spese; e tanto più se si consideri che nella ricerca di nuove entrate faceva concorrenza soperchiante il Governo dello Stato.

Questa spiegazione non pare appagante; dà certamente adito ad un novello quesito, il quale, in sostanza, è lo stesso quesito tradotto in termini più incalzanti: perchè Comuni e Provincie non seppero rinvenire i mezzi normali adequati ai nuovi bisogni reali o fittizii?... perchè non seppero adattarsi alla concorrenza dello Stato, vincerne la conseguenza?... perchè si lasciarono spingere, o si abbandonarono da sè, all'andamento precipitoso, irregolare, improvvido? Questa è per avventura la questione: e conviene rispondere ca-

tegoricamente, se è vero che la prognosi prende le mosse dalla diagnosi, e che per togliere e far cessare gli effetti bisogna sopprimere le cause, e che per sopprimere queste convien sapere dove siano e come si chiamino.

Le cause dei malanni sociali hanno anch' esse la loro sede nell' intimo del corpo, e soventi sono involute, molteplici, misteriose; e si è ridotti a fare delle ipotesi più o meno probabili.

In generale non si ha, nè dal grosso delle popolazioni, nè dalla maggioranza dei rettori delle località, una nozione chiara e definita della *natura* e della *missione* dei corpi civili: quanto alla prima, si inclina a vedere nei Comuni e nelle Provincie qualche cosa come uno Stato in minori proporzioni, e si crede per conseguenza che le finanze locali debbano subire l'azione degli stessi principii, essere sistemate alla stessa guisa che quelle dello Stato: quanto poi alla missione congenita, forse non si suppone nemmeno che il Comune e la Provincia ne abbiano una, e peculiare. Certo, il Comune e la Provincia sono associazioni di liberi cittadini, e possono fare ciò che vogliono, e spendere come e quanto loro piace: ma la coscienza dell' essere proprio sarebbe necessaria almeno per procedere con ordine nel fare e nello spendere; d'altronde il Comune e la Provincia non si possono nemmeno comparare alle associazioni spontanee, dove tutti contribuiscono e deliberano direttamente o per mandato espresso.

Dopo di ciò si potrà forse rendersi capaci del come succedano i fuorviamenti, le esagerazioni, il

disordine, per quanto spetta agli assunti ed alle spese: ma non si comprende la ragione della impotenza del Comune e della Provincia a raccogliere i mezzi necessarii per far fronte alle spese che si stanziano nei bilanci, sicchè sono costretti a far debiti e insieme a pesare in modo intollerabile, disastroso, sulle imposte vecchie, e specialmente sulle dirette governative. I cittadini non *possono* pagare, o non *vogliono* pagare le spese sociali? Alla prima ipotesi non ci si può arrestare: e nemmeno alla seconda; chè tutti sanno quanto volontieri i Comuni e le Provincie farebbero pagare, e che l'individuo non è forte tanto da potèr resistere all'esattore. Ma fatto sta, esclamano qui i rettori locali, fatto sta che non si sa dove dar la testa per trovar danari.

Non si sa dove dar la testa! Fa bisogno di dirlo? È necessario prender di mira i *socii*, e invitarli, e costringerli a pagare le spese *sociali*.

Ma qui sta il punto, ripetono; tutti sono d'accordo quanto allo spendere: ma poi, quando si tratta di pagar tasse, tutti si tirano indietro, nessuno vuol saperne: e bisogna ricorrere ad espedienti d'ogni fatta.

Ma come, ma perchè succede questo?

Come? perchè? Nulla più naturale.

Anzi, naturalissimo; ma ciò non toglie che vi debba essere un perchè; sarà un perchè naturale, ma convien pure saperlo: vedo tante altre associazioni le quali vivono altrimenti, dove non c'è codesto contrasto, cioè voglia generale di spender molto, di goder molto, e renitenza a contribuire

il necessario: ci sarà, forse, questo giuoco, ma resta latente, e in effetto i socii tutti contribuiscono secondo che la società delibera di spendere: perchè non può succedere lo stesso nel Comune e nella Provincia? Dirò io?

Signori consiglieri, e assessori, e deputati, come procedete ordinariamente, anzi costantemente, quando si viene a trattare dei modi di far fronte alle spese deliberate? Quale è la formola d'uso del quesito pecuniario? Eccola: *Dove prendiamo i denari?*

Dove prendiamo i denari! Ma vi par questo un parlare da gente onesta e civile? Denari ce n'è in molti posti, e ne girano continuamente; ma, in confidenza, vi pare un assunto da galantuomini quello di pensare a prendere il denaro dove se ne trova, o lungo le vie che percorre? Credetemi, vi parlo in coscienza, siete fuori di strada. Nè credo difficile di prendere la strada giusta; eccola: stanziata che sia una data spesa, voi dovreste farvi *subito* il quesito di *chi dovrà pagare il denaro necessario?* A? o B? o C? E questo è un quesito di tutt'altra natura di quello surriferito; e la risposta vi porta issofatto a metter gli occhi su questa o su quella classe, su questo o su quel ceto della cittadinanza, su questa o su quella categoria di interessi: avete insomma il contribuente, e nominato; e siete in porto, e non avete più bisogno di dar del capo di qua e di là, alla ventura, con probabilità di aver poco o punto, e quasi sempre illegittimamente.

Il *debito contributivo:* ecco, a mio credere, la stella polare a cui deve rivolgere costantemente lo sguardo chi intende navigare pel mare del diritto pubblico finanziario, ed alla quale intanto ho procurato di tener fisso lo sguardo io stesso, nello studiare di corrispondere al programma dell'Accademia Reale.

Indicare, dice anzitutto il programma, *quali tasse od imposte pubbliche sarebbe conveniente che si cedessero dallo Stato ai Comuni ed alle Provincie.*

Una indicazione empirica non risponderebbe di certo al quesito; nulla di più facile, ma anche nulla di più inutile. In materia di tasse, come in ogni altra, vi può essere luogo a considerazioni di ordine estrinseco e di convenienza posteriore; ma pur queste sogliono dipendere da principii, e ad essi rannodarsi: infatti con dimostrare quali delle imposte ora pagate a favor del Governo sarebbero, secondo il principio dell'obbligazione contributiva, più giustamente pagate a favore del Comune o della Provincia, si trova di servire anche alle convenienze posteriori, concernenti l'estrinseco e la pratica delle tasse o imposte. Una indicazione empirica, dissi, sarebbe affatto inutile: allo stato attuale delle cose non può certamente approdar molto nemmeno una designazione a rigore di giustizia e di scienza: ma soltanto questa può giovare qualche cosa; e ad ogni modo se ne ha il vantaggio di tener integri i principii, di promuoverne il culto, e, ciò che può parere più importante, di segnare la via che si dovrà percorrere non appena sarà possibile di ottemperare alle mi-

gliori convenienze generali, alle esigenze dell' ordine di giustizia.

La poca utilità pratica di cotesta prima parte della tesi delle finanze locali fa intanto obbligo di applicare uno sforzo maggiore di studio alla seconda parte del programma accademico.

E in primo luogo, poichè l' Accademia non ingiunse di additare *nuove* fonti, ma bensì *altre* fonti dalle quali potesse ricavarsi un aumento di rendite ai Comuni e alle Provincie, ho dovuto ritenere che abbia inteso di dire altre da quelle suscettive di essere cedute dallo Stato; e mi parve quindi di dover anzitutto studiare, sempre alla luce del principio dell' obbligazione contributiva, di quali perfezionamenti, ampliazioni, sviluppo novello, fossero per avventura suscettive le imposte già in oggi consentite dalla legge ai Comuni ed alle Provincie. Simile assunto mi parve poi assolutamente impreteribile, per varie ed ovvie considerazioni di economia pubblica, di politica e di finanza; particolarmente in materia di finanza conviene ottemperare alla sentenza baconiana che *expedit experimentis in corporibus politicis non uti, nisi evidens necessitas.*

E poichè mi accadde veramente di convincermi della giustizia e della possibilità di un maggior sviluppo teorico e pratico di imposte già dalla legge consentite ai corpi locali, mi parve, come a dire, di aver diritto di presentare anche l' altra faccia della questione duplice di giustizia e di convenienza generale, di segnalare, cioè, gli eccessi che si riscontrano oggi in qualche maniera

di imposizione. E forse ciò era anzi precisamente voluto dal programma accademico: infatti il maggior malanno attuale non istà propriamente nel *deficit*, il quale non è gran cosa nei bilanci comunali, ed è ancor meno nei bilanci provinciali; e viene piuttosto additato nella necessità in cui furono e sono ancora Comuni e Provincie di forzare, per così dire, eccessivamente alcune imposte, cioè il dazio di consumo e la sovrimposta sulle contribuzioni dirette governative: specialmente quest' ultima è da molti anni motivo di lagnanze generali; ed anche il legislatore ha dovuto preoccuparsi del male, frenando l' uso della sovrimposta: ma il riparo empirico ed isolato fu forse più di danno che di vantaggio; ed è necessità tuttavia incalzante di provvedere secondo ragione e con sintesi.

La questione delle finanze comunali è particolarmente difficoltosa riguardo ai Comuni che non hanno consistenza di città, cioè, in generale, pei Comuni rurali: in quelli più piccoli, poi, o a popolazione molto disgregata, la questione si presenta quasi insolubile. La condizione finanziaria dei Comuni rurali è, anche materialmente, la parte maggiore del problema, trattandosi delle finanze di tanti Comuni per una popolazione di oltre 16 milioni, cioè per due terzi della popolazione totale del Regno.

Qui, nei Comuni rurali, non è questione di modo, di ordine, di imposte più o meno sviluppate: qui trattasi di impotenza. Qui non si spende, parlando in generale, troppo; nei Comuni urbani

si spende in ragione di L. 20,61 a testa; nei Comuni rurali soltanto in ragione di L. 7,54: e ciò malgrado, quanti sforzi, e quanto eccesso di sovrimposta, e quante lagnanze!

In questo stato di cose mi parve che, prima di pensare ad incremento di entrate, convenisse avvisare a qualche provvedimento pel quale il problema finanziario venisse ad assumere proporzioni minori, e a presentarsi come solubile. A ciò fu già pensato più volte; ma il rimedio empirico e violento fu sempre, e giustamente, rifiutato dall' ammalato: bisogna pensare ad un rimedio razionale, legittimo, e che valga a togliere il male dell' impotenza finanziaria dei Comuni piccoli senza cagionare altro male creduto, a ragione o a torto, peggiore.

Tra le Provincie ed i Comuni corrono rapporti intimi, e naturali e di legge; un buon assetto delle finanze comunali riesce di giovamento alla Provincia, e a più di un titolo. Il tema delle finanze provinciali può sembrare meno urgente: ma, in primo luogo, se si considerino gli elementi dell' attivo provinciale, si è tosto indotti a presumere che esso corrisponda anche meno dell'attivo comunale all' idea dell' obbligazione contributiva; in secondo luogo le condizioni economiche del Paese esigono imperiosamente che alla Provincia sia data una base finanziaria molto più ampia e più soda dell' attuale, affinchè possa seguire alacremente la sua vocazione naturale, che è appunto quella di favorire e promuovere il prosperamento economico generale.

La trattazione del riordinamento e dello sviluppo delle finanze locali, fatta così alla luce dei principii di ragione sociale, viene ad avere una certa unità, un certo aspetto armonico in sè stesso, e quasi oso dire una tal quale compattezza scientifica.

Dalle premesse risulta che trattasi sopratutto di un riordinamento di giustizia, il quale importar può e deve il risultato della sufficienza. Alla sufficienza non si potè finora, e credo che non si potrà mai arrivare di primo acchito: e si ha avuto il torto di voler appunto arrivarvi così. Spero che per questa mia *memoria* apparirà dimostrata ancora una volta l' armonia dell' utile col giusto, e affermato che la vera utilità, l' utilità piena e durevole, si può rinvenire soltanto nella giustizia.

Trattando delle finanze dal punto di vista dell' obbligazione contributiva si presenta naturalmente, ad ogni piè sospinto, la necessità di una trasformazione dei bilanci locali. I bilanci locali, come oggi sono compilati, sono il sepolcro dell' idea dell' obbligazione contributiva. Evocata l' idea, e ripostala sul suo trono, e riordinati e sviluppati secondo i dettami di lei i sistemi di tasse locali, ne viene la necessità di una riforma dei bilanci, tale per cui questi siano il riflesso pieno e insieme la guarentigia salda, indefettibile, del riordinamento di giustizia, e, con questo, della sufficienza delle imposte locali.

Una riforma dei bilanci locali sarebbe forse la prima cosa a farsi, indipendentemente da ogni

novità nelle tasse; essa sola segnerebbe un gran progresso, e darebbe un impulso irresistibile al riordinamento di giustizia; ma certamente non si può prescindere da tale riforma, essa diventa una necessità assoluta, quando siasi dato ai tributi locali un assetto di giustizia.

Dopo tutto ciò sarà discorso del metodo di esazione.

E qui non mi resta che di soggiungere un voto, di augurare che altri abbia saputo dimostrare più luminosamente come l'utilità finanziaria, cioè il congruo sviluppo delle tasse locali si possa trovare nella giustizia, e soltanto in questa: *l'utile nel giusto.*

RUBRICA DEL TRATTATO

---

§. 1.

Natura dello Stato.

La prima cosa, per chi presume di trattare seriamente e con profitto delle finanze comunali e provinciali considerate in sè stesse, e nei loro rapporti reciproci, e in rapporto colle finanze governative, è di fare o ravvivare la conoscenza di queste tre persone, Stato, Comune e Provincia, per vedere chi siano, donde vengano, a che tendano. Le questioni relative alle spese, questioni di giustizia, di ordine e di quantità, non possono essere risolute se non si riguardi ai servizii, alle funzioni, all'azienda, in una parola, del corpo civile, ed alla natura di questo. La nozione sostanziale dei tre corpi civili è il punto di vista dal quale soltanto è concesso vedere e ben giudicare dei loro rapporti, e dell' azienda rispettiva, e dei mezzi a ciascuno confacenti. Incominciamo dallo Stato.

Quella istituzione che è il consorzio politico degli uomini abitanti un dato paese, la troviamo sempre e dovunque. Moltissima la varietà delle forme; pur molte

e grandissime le differenze di mole, di civiltà, di potenza: ma comunque sia, e si chiami pure tribù o federazione, feudo o comune, regno, repubblica o impero, lo Stato è un fatto universale, di ogni tempo e luogo.

Vi deve adunque essere una ragione naturale, una causa universale, dello Stato; e qui importa, è indispensabile, di conoscere codesta causa universale di essere dello Stato, conciossiachè da essa deve naturalmente scaturire tutto quanto il diritto pubblico, compreso il diritto finanziario, e quindi la ragione e definizione dei rapporti finanziarii dello Stato col Comune e colla Provincia.

Potrei riferire il pronunciato concorde di pubblicisti di grande autorità; ma per debito di autore, mi conviene dimostrare io stesso la ragione di essere dello Stato; e sarà una dimostrazione, per verità, non molto scientifica, ma in compenso molto semplice, chiara, positivissima.

Non solo è lecito supporre, ma è giuocoforza ritenere che il consorzio politico nasca e si formi per soddisfare un qualche bisogno primitivo ed universale, e non soltanto per il gusto di avere un *re*, o un *senato*, o dei *comizii*, e degli uomini addestrati a marciare di pari passo ed a maneggiare lestamente certi ordigni micidiali: e piuttosto è necessità il supporre e ritenere che queste, o simili, e molte altre istituzioni che si vedono attivate da per tutto, non siano pur esse che condizioni, mezzi e strumenti per soddisfare quel bisogno per cui lo Stato si costituisce.

Ma l'azione dello Stato è molto complicata; e il Governo fa tante cose, provvede a tanti bisogni! E l'assunto del Governo dello Stato varia tanto di sostanza e di forma da luogo a luogo, e da tempo a tempo! In codesto eterno guazzabuglio come sarà possibile di-

scernere il necessario dall' accidentale, il naturale dall' arbitrario?

Mi par molto facile. Si dà uno sguardo ai tempi ed ai paesi, e si considera se vi sia, e quale sia la funzione costante ed universale dello Stato: se in mezzo a tanta varietà e mobilità di funzioni voi ne discernerete *una* che sia di tutti gli Stati, cioè di tutti i luoghi e di tutti i tempi, varia per avventura anch' essa di forme, e diversamente sviluppata, ma sempre e dovunque identica nel fondo, voi potrete dire con piena certezza morale che il bisogno di tale funzione è la ragione vera ed universale di essere dello Stato.

La farfalletta dell' ingegno mio ebbe già vaghezza di fare la perlustrazione; ed il succo riportatone fu questo: la sola funzione universale dello Stato è la difesa comune, dei singoli e del corpo complesso, contro i nemici umani, interni ed esterni.

Lo Stato è la difesa comune. Confido che questa definizione sostanziale sia accettata dal lettore: ad ogni modo la farfalletta move invito alle aquile, a cimentarsi alla scoperta di altro fatto politico che sia parimenti universale, cioè di tutti i consorzii politici, della piccola tribù di selvaggi come delle repubbliche e degli imperi più civili e gloriosi.

Ma che lo Stato sia sostanzialmente un' istituzione di difesa comune è verità riconosciuta e proclamata da molti, e per avventura dai migliori.

Filosofi e pubblicisti andarono a cercare nell' umana natura la causa prima di codesta istituzione, e hanno creduto di scorgerla nell' egoismo, nella intemperanza ingenita, nella naturale rapacità. Ma di ciò a noi non deve importare. E nemmeno ci può interessare la storia delle origini degli Stati: le storie delle origini sogliono essere tessute di ipotesi più o meno ingegnose e pro-

babili: solo mi piace di ricordar questa, che la formazione dello Stato fu anzitutto motivata, in generale, dal bisogno della difesa esterna; la difesa interna deve essersi aggiunta poi, quando cresciuto il numero dei socii, e diventate più disegnali le condizioni, ed aumentato l' intreccio degli interessi privati.

La formazione dello Stato suppone già la convivenza civile di un certo numero di persone o di famiglie: bisogno posteriore alla convivenza, lo Stato è però foggiato dagli uomini, a loro arbitrio: e di quì la moltissima varietà di forme.

Per ciò ha ragione il Tocqueville di dire che è l'uomo che fa i regni e crea le repubbliche: ma resta inteso che o regno o repubblica deve essere.

§. 2.

Natura del Comune.

Diversa è la genesi del Comune.

a) Il Comune, soggiunge lo scrittore ora citato, sembra uscire direttamente dalle mani di Dio.

Nulla più naturale e spontaneo della convivenza di più persone e famiglie in un dato luogo: ed ecco il Comune; conciossiachè dovunque vi sono uomini riuniti, nascono nuovi rapporti, e nuovi bisogni comuni, e nuovi sentimenti comuni, e quindi l'idea ed il proposito di associarsi e di agire d' accordo e con mezzi comuni per regolare quei rapporti e soddisfare questi bisogni e sentimenti.

Il Comune è l' ambiente della vita degli individui: la famiglia, i parenti e gli amici, il tempio e la scuola, la casa, e il podere, e la bottega, la clientela, le cariche, l' opificio, la riputazione personale, tutto insomma

ciò che tocca più da vicino l' individuo si comprende, coll' individuo stesso, nel Comune, e ne è parte.

Il Comune ha pur esso bisogno di quella istituzione difensiva la quale è l' essenza dello Stato, o per dir meglio, è lo Stato appunto: primitivamente, e quà e là anche più tardi ed oggi ancora, lo Stato fu creato col Comune e pel Comune, dimanierachè sembrarono una cosa sola, confondendosi in una l'attività collettiva del Comune e l' azione difensiva dello Stato.

Frequentissimamente accadde che l' istituto di difesa fosse creato col Comune e dal Comune, o fosse a questo sovrapposto, mentre esso era ancora appena un embrione: il Comune restò allora soprafatto facilmente dallo Stato, cioè da coloro che avevano in mano la forza sociale difensiva; i quali, del loro potere abusando per quella ingenita intemperanza ricordata più sopra, impedirono lo sviluppo organico del Comune, con grave detrimento della vita civile, e con ritardo, talvolta secolare, dell' incivilimento.

Varie cause e moltissimi accidenti diversi determinarono, si può dire, in tutto il mondo civile, la separazione dello Stato dal Comune, all' uopo o col fatto di una ampliazione del primo, cioè di una più ampia unificazione dell' azione difensiva. E questo fu, generalmente parlando, un gran progresso; e lo fu particolarmente per quei Comuni che l' istituto difensivo o politico deprimeva e soffocava.

La storia universale ci dimostra luminosamente la parentela intima che corre tra Comune e civiltà, tra sviluppo ed attività del Comune ed incivilimento; la storia d' Italia poi la si direbbe appunto una dimostrazione abbagliante di tale una verità. Nè poteva o potrebbe essere altrimenti: il Comune è, come vedemmo, il campo della vita civile, è la stessa vita civile; la

prosperità e la civiltà degli individui non possono, in generale, oltrepassare i termini della civiltà comunale: lo sviluppo morale e la coltura delle persone, e la loro educazione civile e politica, restano generalmente determinate e limitate a seconda delle condizioni e del modo di essere del Comune, e delle circostanze fisiche e morali in cui il medesimo versa. Il feudo, per es., era ed è la negazione del Comune; ma il feudo fu e sarà sempre semibarbarie, non tanto per sè stesso, quanto perchè negazione del Comune.

Il Comune, mi accadde testè di dire, è *la vita civile:* credo che non si possa formulare una definizione sostanziale più completa, del Comune.

b) Quando il Comune e lo Stato sono immedesimati l'uno nell' altro, il Comune — Stato agisce per la difesa, cioè per i bisogni politici, e nello stesso tempo, e di solito colle stesse persone e cogli stessi mezzi, eziandio per il soddisfacimento dei bisogni propriamente comunali, o civili: ma dal momento che l'istituto politico, lo Stato, si estrinseca e discioglie dal Comune, l' azione di questo resta issofatto limitata alla sfera dei bisogni civili locali, ed egli stesso entra, come persona collettiva, nel numero e nella condizione delle persone da difendere; ed a quest' uopo della difesa giuridica lo Stato riconosce in lui una persona giuridica, cioè un ente atto ad agire civilmente, ad assumere obbligazioni, ad acquistare diritti. Ciò è assolutamente necessario per la regolarità ed utilità della vita comunale; e codesto riconoscimento è un diritto degli abitanti del Comune ed un dovere dello Stato. Vi è chi dice altrimenti, chi parla di *concessione,* di facoltà di negare, dare, togliere, limitare la personalità civile del Comune, chi dice insomma che il Comune è una creatura dello Stato: costoro capovolgono la storia univer-

sale: e fatto è che quello Stato di paese civile che osasse negare la personalità civile del Comune, sarebbe spacciato, e giustamente.

§. 3.

Natura della Provincia.

a) Come degli individui, così è diversa, in uno stesso paese, la condizione fisico-morale dei Comuni.

I Comuni sono più o meno insufficienti a sè stessi politicamente, le loro condizioni materiali ed economiche sono poi disparatissime.

L' insufficienza politica dei singoli Comuni è la causa, o per dire più giusto, una delle cause che determinano l' unione politica, cioè in corpo di Stato, di più Comuni: i più piccoli hanno bisogno di un appoggio o tutela esteriore, ed i più grossi aspirano naturalmente ad afforzarsi ognor più, coll'accogliere e ridurre intorno e sotto di sè i più piccoli.

Questa agglomerazione di più Comuni in un solo Stato si effettua ordinariamente a seconda delle opportunità economiche, voglio dire che l' accentramento politico vien dopo un accentramento naturale economico, ed a questo suole adattarsi.

Infatti è il bisogno di scambii che dà occasione ed impulso alla nascita ed allo sviluppo dei capoluoghi, in ogni territorio o regione. I capoluoghi sono figli del commercio; furono anzitutto, e restano poi sempre, mercati: essi grandeggiano a seconda delle circostanze fisiche e topografiche; e si coordinano da sè, naturalmente, come in una gerarchia economica la quale va dalla borgata, capoluogo di villaggi e casali, alla splendida capitale a cui affluisce e da cui rifluisce la vita

economica dell'ampia regione. La nascita, lo sviluppo ed il deperimento dei capoluoghi, sono indipendenti dall' arbitrio umano, voglio dire da quell' arbitrio che fa e disfà le leggi e gli Stati: e invece codeste che dirò circoscrizioni economiche spontanee sono come il fondo immobile sul quale e a forma del quale si svolge la tela delle vicende politiche.

Nella tendenza dello Stato a dilatarsi oltre la sfera comunale sono naturalmente ed ordinariamente i capoluoghi economici che diventano il centro dello Stato ampliato.

Mille accidenti, e la costanza delle cause delle prime agglomerazioni, ponno far sì che il processo di dilatazione continui, e che lo Stato arrivi a comprendere in sè più capoluoghi considerevoli: è allora che nasce il concetto di *Provincia*.

La genesi della Provincia, e lo stesso concetto, possono variare; e infatti si incontrano molto varii: ma il processo qui indicato è il più ordinario, e non di rado si cela anche sotto forme e vicende diverse, e, ciò che più importa a noi, è il processo che si ebbe, e ripetutamente, in Italia.

b) Veduta la genesi della Provincia, non si può rimanere a lungo incerti circa la sua natura.

La Provincia non è la difesa comune; essa nasce coll' avvenimento della più ampia estensione del nesso o patto difensivo fino a comprendere più territorii e più capoluoghi equipollenti, o quasi. La Provincia non è la vita civile in generale; questa risiede e si svolge nel Comune, constando di elementi che nel maggior numero e per la maggior parte si agitano entro i limiti del Comune. La Provincia è quella parte della vita civile che eccede la sfera comunale, e per la quale si stabiliscono rapporti fra Comune e Comune, cioè fra

gli abitanti dell' uno e quelli dell' altro Comune: sono rapporti economici; e possiamo quindi definire la sostanza della Provincia dicendo che è *la vita economica intercomunale.*

Dello Stato hanno tutti un concetto più o meno vicino a quello giusto; generalmente se ne esagera la missione, ma l' esagerazione comprende almeno la parte che sta bene. Anche del Comune, fatto così evidente e così sentito, si ha generalmente un concetto che non è fuori del vero. Ma quanto alla nozione sostanziale della Provincia mi pare che si vada tutti fuori di strada; conciossiachè quelli pure che sorgono campioni del discentramento, dell' autonomia dei minori corpi civili, ed i quali però dovrebbero avere molto interesse a scolpir bene il concetto di Provincia, ne danno idee confuse, inesplicabili, e non di rado, anzi di solito si contraddicono assolutamente l' un l' altro.

L' errore più consueto dei liberali, degli amici del discentramento, è quello di credere che la Provincia sia o debba essere una circoscrizione *politica*, una parte dell' *ente* Stato (1). Può darsi, si dà, e resta a vedersi, sia in generale, sia in riguardo ai luoghi, ai tempi ad alle circostanze, se sia bene o male, che nella Provincia e colla Provincia si attui in parte lo Stato: e su questa via si può arrivare fino allo Stato federa-

(1) La Provincia autonoma, quale oggi è costituita in Italia, viene qualificata il frutto di una specie di *compromesso* tra le tendenze dell' unità politica e quelle della federazione amministrativa, la quale ha trovato la sua formola colla parola discentramento. (V. *Statistica del Regno d' Italia; Amministrazione pubblica; Bilanci comunali e Bilanci provinciali.* Firenze 1868. Pag. LXXIV).

tivo, e fino ad una confederazione di Provincie. Ma tale questione è altra da quella dell' esistenza, consistenza ed autonomia dell' ente Provincia: codesta compenetrazione di parte dello Stato nella Provincia non è minimamente condizione dell' essere di questa; la quale ha la sua natura propria, peculiare, affatto diversa da quella dello Stato. E vorrei raccomandata ai liberali questa mia avvertenza, imperciocchè con volere il discentramento politico prima che la Provincia abbia la pienezza della sua vita naturale, della sua efficienza congenita, mi pare che si metta il carro avanti ai buoi, mi pare che si presuma vigoria fisica e morale in un feto.

A convalidare nella mente del lettore la definizione sostanziale della Provincia: *vita economica intercomunale:* lo pregherò di attendere ad alcune considerazioni positive.

La Provincia si presenta molto varia per forme e consistenza, nei diversi paesi; e in più di un paese la Provincia ha un aspetto affatto diverso di quello che da noi: ma considerate la topografia, e la distribuzione degli abitanti, e avrete scoperte le ragioni della tanta differenza.

Che la Provincia sia una unità topografico-economica è così vero che già tutti ne sono convinti, anche senza averci pensato mai: infatti ognuno concepisce l' idea del trasloco di una famiglia, di un Comune, di una città, di uno Stato (1); ma chi parlasse di trasloco di una Provincia non sarebbe compreso, e farebbe sorri-

(1) *La patria è dove sono i cittadini,* proclamava l' eroe greco; ed imbarcava la Repubblica. E noi sappiamo che si trasporta ad arbitrio la capitale di uno Stato, non il capoluogo di una Provincia; questo può spostarsi, ma a seconda delle modifi-

dere: gli è che dicendo famiglia, Comune, città e Stato, il nostro pensiero si appoggia principalmente su un corpo di persone; mentre la parola Provincia ci suscita nella mente l'imagine di una plaga, con confini fisici, con un dato capoluogo, e sparsa di villaggi e città, unite, queste, da una rete di strade fra di loro e col capoluogo. La famiglia, il Comune, lo Stato, hanno membri, soci e cittadini; la Provincia ha degli abitanti: i membri o socii del corpo provinciale sarebbero piuttosto i corpi comunali sparsi sul territorio della Provincia, e nella loro attuale disposizione o distribuzione: ad ogni modo la Provincia è *dove* è, un corpo immobile.

La circoscrizione provinciale ha dell'arbitrario, ma in un senso limitatissimo. Ricordo la frase *gerarchia di capoluoghi:* or bene l'arbitrario sta in ciò che la Provincia può essere attuata nel senso giuridico ed amministrativo nell'uno o nell'altro gradino di tale gerarchia. Mille circostanze ed accidenti determinano, insieme colla composizione di Stati ampii, l'attuazione della Provincia ora nei gradini maggiori, cioè nelle sfere topografico-economiche più comprensive, ed ora nelle sfere più ristrette. Il meglio che il legislatore dello Stato possa fare è, generalmente parlando, di accettare il portato della natura, delle abitudini e della storia. Le innovazioni sono affare delicatissimo, irto di difficoltà. Ma io non devo trattare di ciò: mi basta di aver dimostrato a che poco si riduca, per un legislatore savio e liberale, l'arbitrio legislativo nella

cazioni delle circostanze topografiche, cioè secondo il variare della materiale conformazione delle comunicazioni, e le evoluzioni della vita economica locale; e resta sempre il *centro* economico di quella stessa unità topografico-economica.

faccenda della circoscrizione provinciale: fiumi, monti, strade, vicende storiche ed abitudini della vita economica; ecco il legislatore della circoscrizione provinciale.

c) Estrinsecandosi, all' uopo o pel fatto di una unificazione in più ampio giro della difesa comune, lo Stato da quelle unità topografico-economiche, le quali prendono quindi, issofatto, la denominazione di Provincie, avranno queste bisogno e diritto, come vedemmo avere, nell' evento analogo, i Comuni, di assumere la qualifica e le forme di persona giuridica nel senso della legge civile comune?

A questo quesito non si può rispondere in termini generali, e senz'altro. È un quesito tutto di ordine positivo, e da risolversi secondo opportunità. E bisogna vedere anzitutto se quando l' unità topografico-economica, la quale è ora diventata Provincia, identificavási collo Stato, provvedeva ad interessi, prestava servizii che non avevano attinenza essenziale colla funzione propria e specifica dello Stato, ed i quali però non devono o non dovrebbero essere unificati e concentrati nel novello Stato, insieme coll' unificazione ed accentramento della funzione essenziale dello Stato.

Poi bisogna, da una parte, ponderare l' importanza di codesti servizii peculiari, e, dall' altra parte, considerare se e quanto bisogno abbiano, i Comuni e gli abitanti della Provincia, della prestazione continuata di tali servizii da parte di questa.

Supponete che la Provincia poco o nulla operasse a favore della vita economica intercomunale; ovvero supponete che i Comuni e gli abitanti della Provincia o provvedano già, o siano atti e disposti a provvedere da sè, mediante associazioni e consorzii speciali, ai bisogni della vita economica intercomunale; e com-

prenderete come la Provincia possa, senza danno, rimanersi inerte, un fatto fisico e null' altro.

Supponete invece il contrario, cioè l' assenza di un vivace spirito di associazione negli abitanti della Provincia, e nei Comuni una certa ripugnanza dal consorzio; ed allora vi apparirà chiara la necessità che la Provincia si faccia viva ed attiva, vestendo all'uopo il carattere ed assumendo le facoltà di persona giuridica.

Io non dubito di affermare che è meglio che la Provincia, anzichè un ente a sè, un unico consorzio economico, sia un campo di consorzii comunali e di associazioni private. Ciò sarebbe indizio di molta civiltà, lo spirito di associazione e di consorzio essendo il portato di una civiltà molto inoltrata: ma sarebbe pure conveniente dal punto di vista dell' ordine economico e della giustizia. I bisogni e le occorrenze della vita economica intercomunale interessano raramente, presi ad uno ad uno, tutti i Comuni di una Provincia; ed è molto meglio, sotto il duplice aspetto della economia e della giustizia, che gli interessati in una faccenda vi consacrino essi stessi e essi soli cure e pecunia.

Come stiano le cose in Italia, non fa bisogno di dimostrare: tutti vedono che è una necessità che la Provincia abbia quì la personalità giuridica anche e sopratutto per provvedere alla vita economica intercomunale. Ho detto *anche*, perchè la deficienza di spirito pubblico nelle popolazioni e di inclinazione e pieghevolezza al consorzio, nei Comuni, farebbe pur sempre necessità allo Stato di crearsi nelle più larghe circoscrizioni fisiche un corpo morale a cui affidare alquante faccende locali dei servizii dell' ordine giuridico.

Concluderò adunque dicendo che la Provincia è voluta e necessaria in Italia per la vita economica intercomunale, e per supplire in qualche modo all' impotenza od inerzia dei Comuni e degli individui, e per ajutare il Governo dello Stato nell' adempimento del suo dovere, nella esecuzione dei servizii dell' ordine giuridico.

§. 4.

Principii del diritto finanziario comunale e provinciale.

a) Dal concetto sostanziale dello Stato, del Comune e della Provincia scaturisce il rispettivo diritto finanziario; e tutte le questioni concernenti le attribuzioni e competenze passive, cioè i servizii a prestarsi e le spese a sostenersi da ciascuno dei tre corpi, e l' assegnamento o spettanza dei cespiti o fonti d' introito, ed i rapporti e gli antagonismi che sorgono fra i tre corpi nell' occasione e per la necessità di predisporsi un proprio e distinto assetto finanziario, simili questioni si risolvono tutte assai facilmente alla luce del concetto sostanziale che dei tre corpi civili venni esponendo.

Resta inteso che il Comune e la Provincia hanno congenito il diritto di imporre; l' opinione diversa, che tale diritto sia una concessione dello Stato, dipende da quell' altra, che l' esistenza giuridica del Comune e della Provincia sia un dono dello Stato. Noi vedemmo invece che il riconoscimento da parte dello Stato non è che una formalità, una solenne presentazione alla società civile universa, per gli effetti di diritto, cioè per l' effettuazione della difesa anche

del Comune e della Provincia secondo il diritto comune. Ora, il diritto di esistere implica quello di procacciarsene i mezzi, i quali, per un corpo collettivo che non abbia punto, o non abbia abbastanza, di patrimonio comune indiviso, non possono essere che le contribuzioni dei socii.

b) Molto più seria, e per la incertezza e disparità di opinioni, e per la pratica importanza, è la questione del titolo rispettivo dell' imposta.

Quanto allo Stato la questione si può oramai ritenere risoluta in teoria, come è di certo risoluta per noi dalla legislazione statutaria.

Tutti coloro che professano la fede essere lo Stato essenzialmente un istituto di difesa comune, non dubitano di vedere e segnalare il titolo dello Stato ad imporre gravezze nella difesa dei beni posseduti dai singoli cittadini: io, dice lo Stato, ti impongo una tassa perchè difendo i tuoi averi, la tua attività, le tue rendite, e la facoltà tua di goderne come più ti piace. È vero che taluno dà gran valore alla difesa della persona: ma gli uomini che hanno senno pratico vedono benissimo che mentre il pitocco può viaggiare sicuro per lande e selve, guai a chi volesse e suolesse fare lo stesso con di molto danaro in tasca, e colla presunzione di difenderlo. La pubblica igiene concerne l' esistenza personale; ed una parte di essa spetta, come vedremo, all' ordine giuridico: sarebbe una eccezione piccola; ma si può dire ancora che la esistenza è più o meno preziosa per gli stessi individui, secondo la maggiore o minor copia di godimenti che possono procurarsi colla rispettiva facoltà economica, sia estrinseca, sia intrinseca alla persona.

La difesa è un' azione di un risultato negativo; essa non si riferisce ad uno piuttosto che ad altro

oggetto, a questa piuttosto che a quella specie di averi; la difesa concerne adunque costantemente tutta la efficienza o competenza economica di ciascuna persona: da ciò il principio della proporzionalità dell' imposta agli averi, proclamato da tutti, perfino dagli economisti, e sancito dal nostro Statuto, articolo 25 (1).

Ma la soluzione non procede così liscia quanto al titolo dell' imposta comunale e provinciale: quì i pubblicisti sono vaghi e in contraddizione, nè lo Statuto od altra legge ha parlato. Il codice civile albertino aveva un certo articolo (426) che pareva e si credeva consacrasse il principio della universalità e proporzionalità agli averi eziandio per le imposizioni comunali e provinciali: ma quella prescrizione non fu riprodotta nel codice italiano vigente.

Non sono pochi ad affermare che lo stesso principio statutario deve valere anche pel Comune e per la Provincia; anzi, da molti ciò è ammesso come indiscutibile: ma io credo fermamente sia un errore ingenerato dalla opinione erronea della identità sostanziale dei tre corpi civili, Stato, Comune e Provincia. Avendo io dimostrato che questa identità non sussiste, che i tre corpi hanno natura diversa, resta pur dimostrato che il titolo dell' imposta del Comune e della Provincia non può ritenersi, *a priori*, e senza esame, identico a quello dell' imposta dello Stato.

(1) Il principio statutario involge adunque il principio scientifico, assioma dell' ordine di giustizia e dell' economia sociale, che l' imposta deve essere pagata da colui a cui giova il servizio al quale l' imposta viene applicata, ossia che ognuno è tenuto a contribuire alle spese sociali in proporzione dei servigi che egli riceve dalla società.

Ed esaminando la natura dei corpi comunale e provinciale, non possiamo non riconoscere la differenza che corre tra il rapporto dei cittadini collo Stato, ed il loro rapporto col Comune e colla Provincia, ossia la differenza essenziale tra l' azione dello Stato rispetto ai cittadini, e l' azione del Comune e della Provincia verso gli individui della rispettiva popolazione.

La Provincia, ed ancora più il Comune, hanno cogli individui delle relazioni assai più vicine di quelle che corrono tra gli individui e lo Stato: l' obbiettivo dello Stato rispetto ai cittadini è generale e negativo: l' obbiettivo del Comune e della Provincia non è sempre generale, ed è ordinariamente positivo; e per questa sua positività avviene naturalmente e frequentissimamente che l'azione del Comune e quella della Provincia giovino in grado diverso ai diversi ordini della cittadinanza anche allora che giovano o sono credute giovare all' università comunale o provinciale. Ciò stante, ognuno deve vedere ed ammettere che col principio della proporzionalità universale dell' imposta agli averi, si andrebbe ad urtare, nel Comune e nella Provincia, contro gli elementi della giustizia; epperò ognuno che voglia ossequio a giustizia deve ammettere e volere che nella distribuzione dell' imposta comunale e dell' imposta provinciale abbia la sua parte distinta d' influenza un altro principio, il principio valevole per ogni associazione, il principio che regge tutto il mondo economico, quale è quello della corrispondenza fra il sacrificio ed il profitto, e cioè della proporzionalità dell' imposta secondo il profitto individuale o delle minori aggregazioni di individui; il quale principio si identifica con quello della proporzionalità agli averi soltanto per lo Stato, e fino a quando il Governo di

questo agisce nei limiti del suo assunto congenito *negativo*.

Il principio statutario esige assolutamente, per chiunque ami la giustizia sociale, che l'azione dello Stato si contenga rigidamente nei limiti del suo assunto congenito, cioè esige che lo Stato presti soltanto i servizi che si attengono essenzialmente alla difesa generale, del corpo sociale e di tutti gli individui; e tutto al più concede che lo Stato presti, a spese dell'universale, i pochi servizi economici che interessano seriamente e sempre l'università dei cittadini: ma chi sa vedere che i servizi che sono dell'assunto congenito della Provincia e del Comune non si irradiano tutti nè egualmente sull'università della rispettiva cittadinanza; e chi ama di vedere la Provincia agire e spendere anche per interessi economici che concernono classi speciali di cittadini, o porzioni del territorio provinciale, ovvero concernono in grado diverso le diverse contrade ed i distinti gruppi di Comuni; e chi ama vedere il Comune agire e spendere anche per bisogni speciali e particolari di certe classi, e per comodità igieniche e scientifiche, e per agiatezze urbane; e finalmente chi ama vedere la Provincia ed il Comune assumersi imprese di utilità privata affinchè i privati cittadini siano serviti più lealmente, e più puntualmente, o con minor dispendio; tutti costoro devono riconoscere che il principio statutario non può più imperar solo nella sfera provinciale e nella comunale, ma deve tollerare la concorrenza del principio economico della corrispettività della imposta al vantaggio. In riassunto: la proporzionalità dell'imposta alla condizione economica dei cittadini sta bene dove e quando si tratta della *incolumità* di questa condizione; ma non istà più bene, da sola, là dove e quando si tratta del prosperamento

positivo dei cittadini, e di comodità, agiatezze e squisitezze del viver civile; ivi ed in tal caso vuole sua parte distinta ed esplicita il principio della corrispettività tra l' imposta ed il servizio che viene prestato.

§. 5.

Rapporti col diritto finanziario dello Stato.

a) Quando e finchè il Comune immedesima in sè lo Stato, il diritto di imporre di siffatto corpo sociale non incontra limiti se non se nella ragione naturale: ma estrinsecato che sia lo Stato dal Comune, sicchè i due trovinsi costituiti distintamente, nasce una concorrenza di fatto, la quale necessita regolamenti giuridici. E così pure, quando le unioni politiche maggiori vengono a comprendere più aggregazioni di quelle che assumono issofatto la qualità di Provincia, il diritto di imporre di queste, che già prima sentiva la concorrenza del Comune, viene ad incontrare un limite, a risentire una novella concorrenza, e più poderosa, da parte del nuovo Stato.

Sono, dissi, necessari regolamenti giuridici; credo che nessuno possa arrestarsi un momento all' ipotesi della libertà assoluta di imporre dello Stato, e del Comune, e della Provincia: è un' ipotesi impossibile.

La questione della conciliazione della duplice concorrenza, è una questione di ordine sociale; e bisogna ricorrere alla ragione di essere dello Stato, della Provincia e del Comune.

b) In primo luogo convien risolvere la questione di precedenza. Ma non fa d' uopo di spendere molte parole a dimostrare che sulla bilancia della necessità la ragione di essere, cioè la missione congenita dello

Stato, è preponderante. Bisogna prima di tutto, e ad ogni costo, pensare alla difesa ed al mantenimento del corpo sociale complesso ed alla tutela dell'ordine giuridico nell'interno. Si può convivere e benanco prosperare senza che la Provincia sia un corpo costituito con efficienza e mezzi propri; si può pure convivere e raggiungere un certo grado, sebbene non molto alto, di civiltà, senza che le aggregazioni fisiche e morali che noi chiamiamo Comuni abbiano consistenza giuridica, e una certa efficienza, e beni e redditi particolari: ma non c'è civiltà, non c'è società, non c'è convivenza possibile, oltre quella della famiglia isolata, senza lo Stato, senza il potere collettivo e difensivo del corpo sociale e degl' individui. Infatti voi non trovate mai un Comune od un aggregato più ampio che non sia o uno Stato o parte di uno Stato; che anzi trovate lo Stato sempre e dovunque vi sia un' aggregazione maggiore o diversa della famiglia: il patriarcato, il clan, la tribù, sono già Stati; e ancora voi trovate lo Stato nella caravana che percorre il deserto, nella nave che solca l' oceano.

Se lo Stato è di prima necessità in confronto del Comune e della Provincia, ne deriva incontestabilmente che a lui compete la precedenza nell'appropriazione dei mezzi sociali, nella scelta e nella misura delle contribuzioni dei socii.

Dopo quanto ebbi a dire della natura del Comune e di quella della Provincia, è pur chiaro che quello primeggia su questa: ma simile questione è pressochè oziosa, inquantochè la missione della Provincia è affine a quella del Comune, e l' interesse ed il diritto finanziario rispettivi vengono quasi ad identificarsi: inoltre tra l' opportunità di essere della Provincia e quella del Comune corre una certa ragione inversa (§. 3, *c*).

c) Nell' usare del suo diritto di precedenza lo Stato sarà assolutamente libero, non contenuto da nessun principio, non obbligato ad alcun riguardo? Tutt' altro; esso incontra limiti di misura, e limiti di ordine, e limiti di convenienza sociale. Lo Stato non può prelevare sulla contribuzione se non quel tanto che corrisponda alle esigenze del suo assunto, cioè alla spesa necessaria per i molti servizi in cui si decompone la funzione della difesa sociale. In secondo luogo lo Stato non può prelevare se non sulla contribuzione generale, vale a dire non può appropriarsi che quelle specie di imposte che pesano, e pesano equamente, sull' università dei cittadini; questo è non solo un precetto di diritto naturale, ma eziandio, per noi, un precetto implicito dello Statuto, là dove prescrive che ai carichi dello Stato devono contribuire *tutti* i cittadini, e contribuire *nella proporzione* dei loro averi. Finalmente lo Stato, sulla via di codesta appropriazione dell' imposta, si trova arrestato dalle esigenze legittime del Comune e della Provincia. I servizi dell' ordine giuridico possono essere portati ad uno sviluppo più o meno minuzioso e dispendioso, più o meno indispensabile e proficuo: ma oltre il limite della necessità manifesta e attestata dalla pubblica opinione, lo Stato deve piegarsi a discutere della opportunità relativa dell' azione sua e di quella della Provincia e del Comune; conciossiachè anche questi ultimi servono ad interessi serii e che sono finalmente più vicini allo scopo ultimo della società complessa, il prosperamento materiale e morale degli individui.

d) È un grave errore quello di credere che lo Stato possa preoccuparsi soltanto di sè e delle sue occorrenze, e repularsi libero da ogni debito di riguardo e sollecitudine verso i Comuni e le Provincie: e tanto

più grave in oggi che si va procedendo nella via del discentramento, e già a quest'ora si vedono delegate al Comune ed alla Provincia non poche faccende, ed imposte molte spese, che si attengono ai servizi dell'ordine giuridico, cioè alle funzioni di Stato. È un errore il credere che lo Stato non debba darsi alcun pensiero delle finanze dei minori corpi civili, i quali hanno tanta parte nell'opera del prosperamento generale; ma l'errore arriva all'assurdo quando questi minori corpi, che già ajutano, per la loro natura, indirettamente lo Stato, lo ajutano eziandio direttamente, dando cure e spese ai servizi dell'ordine giuridico.

Peraltro è ancora più evidente che il Comune e la Provincia devono, fino ad un certo punto, subordinare il loro diritto finanziario alla ragione di Stato. Questo fu già constatato: e quì devo soggiungere che il Comune e la Provincia vanno pur soggetti a limitazioni positive, da parte dello Stato, anche per riguardo al diritto privato; limitazioni di ordine e di misura, quanto alla scelta dei cespiti, ed alla ripartizione dei carichi, ed alla entità delle quote; limitazioni di modo, quanto alle procedure di ripartizione e di riscossione. Lo Stato, supremo tutore del diritto, deve provvedere a che il diritto finanziario del Comune e della Provincia non si manifesti ed attui in modi lesivi del diritto comune, delle franchigie costituzionali, della eguaglianza giuridica dei cittadini, della pubblica economia.

§. 6.

Distinzione cardinale dei servizi sociali.

Il diritto finanziario dello Stato è determinato dai bisogni della difesa esterna ed interna; il diritto finanziario del Comune è delimitato dal diritto dello Stato e dai bisogni della vita civile; il diritto finanziario della Provincia si limita coi bisogni della vita economica intercomunale: queste sono proposizioni di esattezza ed evidenza scientifica; ma sono proposizioni che presuppongono, per avere una significazione pratica, la nozione positiva dei servizi dell' ordine giuridico, e dei servizi della vita economica, e di quelli della vita civile comunale. Questa distinzione è cardinale per ogni studio di diritto pubblico amministrativo, e particolarmente del diritto pubblico finanziario. Infatti, come è possibile determinare i confini ed i rapporti reciproci del diritto finanziario dei tre corpi civili, se non si conoscono *positivamente* la natura e l' ampiezza della rispettiva efficienza o competenza? E come è possibile determinare questa competenza d' azione, se non si è già fatta una distinzione dei varii rami della azienda sociale complessa, secondochè spettanti all' ordine giuridico, o alla vita economica, o alla vita civile?

Tuttavia a me non accadde di vedere che alcun trattatista di diritto pubblico amministrativo abbia posto codesta distinzione cardinale, abbia fatto un'analisi per accertare la natura di ciascun ramo dell' azienda sociale in rapporto colla natura dei tre corpi civili. Questa ommissione gravissima, irreparabile, dipendette forse del non aversi già formulata, e dal non voler accingersi a formulare la definizione sostanziale dei tre

corpi civili, particolarmente del corpo civile provinciale. Ma intanto ne derivò e ne deriva che il diritto pubblico amministrativo è, nella teoria come nella pratica, un caos, monopolio dei burocratici e degli empirici.

Della distinzione esplicita dei servizi sociali, in vista della natura dei tre corpi civili, vale a dire della distinzione dei servizi sociali secondo che spettano all' ordine giuridico, o agl' interessi economici, o alla vita civile comunale, io ho assoluto bisogno per lo sviluppo teorico e pratico del diritto finanziario del Comune e della Provincia, considerato in sè stesso e in rapporto col diritto finanziario dello Stato: ma dal momento che non mi è dato far richiamo di idee comuni, e nemmeno di libri e di leggi, mi è necessità di arrestarmi qui a studiare ed analizzare l' azienda sociale, all'uopo di una tale distinzione. Ma dirò il più laconicamente possibile.

§. 7.

Servizi sociali dell' ordine giuridico.

a) L'azienda sociale concerne adunque l'ordine giuridico, di cui è una parte principale, e condizione del resto, la tutela internazionale; concerne pure i mezzi e i modi del prosperamento economico; concerne finalmente le esigenze cagionate dalla convivenza più vicina, cioè dalla agglomerazione di molte persone, le quali esigenze aumentano di numero e di entità di conserva coll' incremento dell' agglomerazione, e si estendono poi, a seconda del grado di civiltà, fino a comprendere beneficenze sociali, e sociali comodità più o meno squisite.

L' ordine giuridico è la custodia indispensabile della vita economica e civile e dell' ordine morale, in quanto quella e questo si trovano esposti ad ostacoli e violazioni da parte di individui umani, isolati o coalizzati. L'ordine giuridico non concerne pertanto la lotta, che è pur faticosa e continua, dell' uomo colle forze brute della natura e cogli elementi. Il poeta può dire, e molto bene, che gli elementi odiano l' opera dell' uomo; ma il combatterli e dominarli non è affare dell' ordine giuridico, il quale finisce là dove finisce la lotta, sia attuale, sia probabile o possibile, tra uomo e uomo.

b) Giustizia civile, giustizia penale, pubblica sicurezza, composizione e direzione della forza sociale, sono i servizi principali dell' ordine giuridico; ciascuno dei quali si dirama in servizi secondari, più o meno necessari, per così esprimermi, a seconda del maggiore o minor grado di incivilimento della società.

La monetazione dei metalli, bisogno quasi coevo coi predetti, poi l' esattezza dei pesi e delle misure, poi le registrazioni e trascrizioni delle proprietà, e le inscrizioni ipotecarie, e il marchio dei manufatti di metalli nobili, ed altri ancora, sono servizi secondari dell' ordine giuridico, i quali concernono le cose: ve ne sono altri che concernono direttamente le persone, come le registrazioni dello stato civile, le legittimazioni di consorzii e società a scopi legittimi, il conferimento di diplomi e patenti. Tutti questi servizi sono secondari a quello della giustizia, che è duplice, civile e penale: essi infatti prevengono un numero incalcolabile di conflitti privati e di reati; e giovano poi alla constatazione del diritto, ed alla redintegrazione del medesimo.

c) Anche nel servizio della pubblica sicurezza si innestano molti servizi peculiari.

La pubblica sicurezza si ha dal momento che tutti

sono convinti della vigilanza dei funzionari ed agenti speciali, e della loro prontezza ad accorrere dove il bisogno si presenti di una difesa positiva ed attuale degli averi e delle persone. Ma non sono questi i suoi limiti. Il servizio della pubblica sicurezza deve comprendere eziandio provvedimenti e cure preventive contro certi pericoli speciali, più prossimi, o immanenti. La caccia con ordigni pericolosi, le costruzioni pubbliche, e specialmente le abitazioni, la probabilità di incendi, lo smercio delle sostanze venefiche, i lavori nelle cave e nelle miniere, la tutela della proprietà rurale, questi ed altri oggetti reclamano provvedimenti speciali, e cure e sorveglianza preventive; sorveglianza speciale esige pure l' accattonaggio, e provvedimenti di sicurezza si vogliono prendere riguardo ai maniaci ed ai mentecatti in genere che siano pericolosi.

Al tronco della pubblica sicurezza si attiene pure una buona parte della igiene o sanità pubblica, tutta quella che riguarda i rapporti e la convivenza delle persone; quindi si devono considerare come spettanti all' ordine giuridico i provvedimenti che sono intesi a prevenire od arrestare la diffusione dei contagi e delle epidemie umane, come il vajuolo, la sifilide, il colera; e quelli che costituiscono la così detta sanità marittima in quanto è diretta contro i contagi e le epidemie umane, e finalmente quelli onde è conflato il molteplice servizio della sanità urbana, e che riguardano particolarmente lo smercio dei commestibili, le cloache, i pozzi-neri, i cimiteri, la nettezza negli abitati.

La forza sociale costituisce un servizio unico; dal generale d' armata alla guardia forestale, dalla nave corazzata alla giberna del fantaccino, tutto codesto personale e materiale costituisce il grande stromento della difesa comune. Peraltro si hanno suddivisioni del la-

voro, e diramazioni che dirò tecniche. Una parte della forza sociale sta pronta a raccogliersi in masse sia per la difesa esterna, sia per accorrere a sostegno di quell' altra parte della forza sociale che è diffusa su tutta la superficie del paese, a tutela e come condizione della pubblica sicurezza piena e costante: la forza sociale di mare costituisce una specialità più distinta.

§. 8.

Servizi della vita economica.

a) Interessano direttamente e principalmente la vita economica del paese le strade, i canali, i porti e i fari, le arginature e gl' inalveamenti dei fiumi e dei torrenti, la caccia e la pesca, i boschi, i pascoli, il governo delle acque pubbliche, i prosciugamenti e le bonificazioni di territori estesi, le colture irrigue, il sistema di coltivazione delle miniere, le torbiere, i provvedimenti contro le epizoozie e in genere contro i malanni naturali a cui è esposta la ricchezza agraria, le fiere ed i mercati, le *borse*, le esposizioni agricole ed industriali, la posta ed il telegrafo, la locomozione ferroviaria, ecc. ecc. Le cure e le spese prestate dai corpi civili per gli oggetti e nelle imprese qui enumerate, e ad altri scopi consimili, si intendono prestate a vantaggio della vita e della prosperità economica delle popolazioni. Occorre di fare qualche osservazione soltanto per alcuno di codesti servizi economici.

b) Delle strade si giovano tutti, ed anche il Governo dello Stato per la sua azienda politica, militare, giudiziaria; le strade sono di utilità veramente universale: ma tuttavia sono anzitutto e sopratutto un bisogno della vita economica. Infatti vengono tracciate e co-

strutte per i bisogni e secondo i bisogni del commercio; e l' utilità economica resta sempre la principale, tantochè venendo meno essa, tutte le altre non bastano a farle mantenere: queste ultime utilità sono contingenti, e spesso controvertibili; quella prima invece è l' utilità non soltanto principale ma ancora costante ed incontrovertibile. Talvolta furono tracciate strade a scopo puramente militare; ma sono eccezioni rarissime, e di poco rilievo.

c) Alcune delle cure relative agli oggetti testè indicati sono volute per la sicurezza delle persone e degli averi, altre per la salubrità dei territori abitati: ma non si possono però qualificare e porre insieme cogli oggetti della pubblica sicurezza e dell' igiene dell' ordine giuridico, non trattandosi di rapporti tra persone, tra uomo ed uomo, ma bensì tra l' uomo e la natura fisica del territorio: da ciò, per esempio, che ad uno o a più individui piace di abitare in luoghi esposti agli straripamenti di acque correnti, e di coltivare quei terreni, o di abitare in luoghi paludosi ed insalubri, non può derivarne l'obbligo nel tutore dell'ordine giuridico di combattere ed arginare la violenza delle acque, o di togliere la causa della mal' aria. La questione dei pericoli che si possono dare nelle miniere, nelle cave, in certi opifizi, è affatto diversa: quì abbiamo l'opera dell' uomo, mosso dallo spirito di speculazione: e del resto anche quì è discutibile se al tutore della pubblica sicurezza incomba di vedere e provvedere circa i pericoli più remoti e la sanità delle persone che volontariamente lavorano in località ed industrie insalubri. Tutto al più si potrà vedere un affare misto, dell' ordine economico e dell' ordine giuridico, in quelle imprese industriali che possono riescire di nocumento alla popolazione circostante: accenno alle colture irrigue

ed a certi opifizi: si può dire che questa popolazione ha diritto a cautele e provvedimenti governativi.

d) Quanto al servizio postale, al servizio telegrafico ed alla locomozione a vapore si deve dire ciò che già si è detto a proposito delle strade: il Governo dello Stato può valersene, e se ne vale infatti, per molte faccende dell' azienda politica, militare, giudiziaria; in date circostanze può anche esser necessario che nel tracciamento di linee ferrate o di linee telegrafiche la società si preoccupi eziandio dei bisogni attuali o presumibili della difesa sociale: ma contuttociò l' interesse economico è il motivo primo, sempre principale, e costante, dei servizi postale, telegrafico e di locomozione a vapore.

§. 9.

Servizi della vita civile, o liberali.

a) In società incivilita, e particolarmente in quei centri di civiltà che sono i grossi Comuni, le popolose città, nasce il sentimento di molti bisogni che hanno nessuna, o soltanto una più lontana relazione coi bisogni dell' ordine giuridico e della vita economica. Di qui molti servizi, cioè provvedimenti, istituzioni, funzioni e spese, che si potrebbero chiamar *liberali*, e fra i quali si annoverano molte beneficenze, e molte comodità scientifiche, e molte comodità igieniche, e non poche comodità urbane ed agiatezze della convivenza civile.

L' istruzione gratuita popolare, la cura medica gratuita della classe meno agiata o dei poveri, gli ospizi pei trovatelli, pei mendichi, pei poveri ammalati, pei mentecatti, ciechi, sordomuti, vecchi inabili al lavoro;

queste sono le beneficenze sociali più frequenti e desiderabili.

Gli istituti di istruzione media e superiore, ed artistica, le biblioteche, i musei, gli orti botanici, le esposizioni artistiche ecc. ecc., sono comodità scientifiche. Gli acquedotti urbani, le fontane pubbliche, i lavatoj ed i macelli pubblici, l' illuminazione delle vie ecc. sono comodità igieniche ed urbane: e finalmente il più comodo selciato, la più comoda sistemazione delle vie, le piazze ed i giardini pubblici, l' ornato ed i monumenti, gli orologi pubblici ecc. ecc., si possono, in generale, qualificare squisitezze della civil convivenza.

Anche quì mi pare vi sia bisogno di alcune considerazioni giustificative.

b) Dell' istruzione che vien detta pubblica fu scritto *multorum camelorum onus*. Ma tutte le elucubrazioni di qualsiasi filosofo o pubblicista non valsero e mai varranno a distruggere questa verità positiva, concreta, essere l' istruzione anzitutto e sopratutto un vantaggio proprio di chi la riceve, e quindi essere l' istruzione gratuita una beneficenza, o almeno, se la parola suonasse male a chi non avesse mai speso un soldo a retribuzione di maestri e di professori, una liberalità. Si potrà dimostrare, ed è facile, che l' ordine giuridico e la vita economica si avvantaggiano dell' istruzione generale del popolo, come dell' istruzione tecnica, letteraria, scientifica e professionale: ma tutto ciò non toglie il fatto preaccennato. E del resto con questo teorema della ripercussione o irradiazione degli effetti e delle influenze si dimostra pure facilmente che tutti i servizi dell' ordine giuridico sono pure, implicitamente, servizi economici; e che tutti i servizi della vita economica apportano pure, finalmente, un qualche vantaggio all' ordine giuridico; e perfino che le comodità

e squisitezze igieniche ed urbane della vita civile interessano l' ordine giuridico e la vita economica. Ma ho già detto anch' io che l' ordine giuridico è la condizione *sine qua non* della vita economica; e tutti vedono che l'azienda dell'ordine giuridico vive di quanto le possono somministrare la facoltà economica e la potenza intellettuale del popolo; e che essa si giova dei dettati della scienza, e delle istituzioni, dei mezzi e dei portati della vita economica. Ma se si vuol evitare confusione, se si vuol escire dal labirinto, bisogna qualificare i servizi sociali secondo il loro primo aspetto, e secondo il loro obbiettivo prossimo, immediato, direttamente voluto; e classificarli in base a tale qualifica. Ed il carattere primitivo, prominente, costante, della istruzione gratuita è quello di liberalità, la quale quando è amministrata ai poveri suol denominarsi beneficenza.

Quanto all' istruzione dei gradi maggiori, mi occorre di prender nota che essa può concernere assai da vicino la vita economica; accenno all' istruzione tecnica agraria, industriale e commerciale. (1)

(1) Ciò che fa fuorviare molti è particolarmente l' interesse di Stato, il bisogno che lo Stato ha di prestazioni intellettuali.

Anche per le prestazioni di questa specie, di cui si ha bisogno per la buona amministrazione dei servizi sociali, quelli compresi dell' ordine giuridico e della difesa nazionale, il meglio che, in tesi generale, far si possa, è di comperarle sul pubblico mercato nazionale: che i signori professori mi perdonino questo linguaggio. Sento di toccare una questione sociale assai spinosa; mi guarderò dallo ingolfarmivi: ma devo fare un' osservazione che spetta al mio tema. Se la società ha bisogno grave, inesorabile, di tanta copia di istruzione speciale per un qualche servizio dell' ordine giuridico, da poter difficilmente trovarla, ed a prezzo conveniente, sul mercato nazionale, converrà istituire cattedre, collegi ed acca-

c) Quanto ai ricoveri di mendichi e di mentecatti, devo soltanto ricordare che implicano pure un servizio di pubblica sicurezza.

Non nego che pozzi e fontane pubbliche, ed acquedotti di acqua potabile, possano costituire una necessità locale; ma io parlo in generale, e per ciò che eccede i limiti della necessità.

Un costante abitatore di una capitale di provincia o di regione forse meraviglierebbe di vedere annoverata fra le *comodità* l' illuminazione notturna delle vie; ma gli direi che molti grossi borghi e non poche città vivono la notte nel bujo, e vi si adattano. È una questione di abitudine e di denari. Certo, che non si potrebbe più, senza determinare una rivoluzione in tutta la vita locale, lasciar oggi nel bujo Napoli, Firenze, Milano, e tante altre città cospicue; eppure un secolo fa anche qui l' illuminazione notturna si riduceva generalmente ai devoti lampioncini dei tabernacoli: e tu lo sapevi, giovin signore, quando

> In aureo cocchio, col fragor di calde
> Precipitose rote, e il calpestio
> Di volanti corsier, lunge agitasti
> Il queto aere notturno, e le tenèbre
> Con fiaccole superbe intorno apristi.

demie per l' allestimento a spese sociali di codesta istruzione speciale. È forse il caso, in oggi, del servizio militare, di terra e di mare. Codeste cattedre e istituti si potranno considerare allora come elementi del servizio capitale della difesa nazionale; ma contuttociò l' istruzione ivi impartita sarebbe sempre una *liberalità*, quando le prestazioni degli allievi fossero poi retribuite nè più nè meno di quelle degli ufficiali avventizi, e i primi fossero liberi, al pari dei secondi, di impiegare altrimenti o altrove l' istruzione avuta gratuitamente. La formazione di un ufficiale militare non si può paragonare alla fusione di un cannone.

§. 10.

Efficienza specifica.

Discorsa così la natura dei varii rami dell'azienda sociale complessiva, conosciamo il tenore di ragione ed i limiti della efficienza o competenza d'azione dello Stato, e del Comune, e della Provincia; coi quali limiti si identificano quelli del rispettivo diritto finanziario. Basta l'ovvio raffronto della natura di ciascun ramo dell'azienda sociale colla natura dei singoli corpi civili: tutti i servizi che si attengono radicalmente all'assunto della difesa sociale, al mantenimento dell'ordine giuridico, sono affari di Stato, essendochè lo Stato è appunto l'istituto creato all'uopo della difesa sociale esterna ed interna: tutti gli altri servizi dell'azienda sociale non possono, in tesi astratta, essere che della competenza dei minori corpi civili; e precisamente, del Comune quelli che si attuano convenientemente in ogni e singolo Comune; della Provincia quelli la di cui attuazione vuole o desidera di abbracciare tutti o buona parte dei Comuni di una Provincia; i quali sono naturalmente i servizi economici intercomunali.

Tale è la teoria nella sua maggiore astrattezza e generalità. Se non che la teoria, secondo accade generalmente, non trova perfetto riscontro nell'ordine dei fatti, e non può averlo; nell'ordine dei fatti intervengono, idee diverse, pregiudizi, accidenti, convenienze momentanee, pressioni esterne, ecc. ecc.; senzachè i diversi ordini di fatti amano, e soventi hanno bisogno, di appoggiarsi ed ajutarsi reciprocamente, e si ingranano e si intrecciano di buon grado l'uno coll'altro: e nel caso nostro, guai alla società civile se lo Stato, il Co-

mune e la Provincia presumessero di voler attendere, ciascuno da solo, al proprio còmpito congenito, ovvero si rifiutassero ad ogni appoggio e cooperazione reciproca.

§. 11.

Efficienza delegata del Comune e della Provincia.

a) Principalmente lo Stato ha bisogno della cooperazione dei minori corpi civili, e particolarmente del corpo civile più consistente e vigoroso, e più vicino alla famiglia ed all' individuo, che è il Comune. I servizi dell' ordine giuridico assumono, nel loro svolgimento esecutivo, proporzioni vastissime, e si irradiano su tutta la estensione del paese politicamente unito: e per poco che questo sia ampio, riesce impossibile al Governo dello Stato la perfetta esecuzione del suo mandato mediante agenti suoi propri, e soltanto con essi. Arroge la difficoltà finanziaria: se il Governo dello Stato dovesse provvedere esclusivamente con mezzi propri, e con agenti e funzionari suoi, alla completa effettuazione di tutti servizi, principali e secondari, dell' ordine giuridico, l' imposta governativa raggiungerebbe un ammontare insopportabile, da restarne tutti affranti e schiacciati.

D' altra parte non è lecito rivocare in dubbio che la società civile possa, per l' organo del suo Governo, ingiungere ai minori corpi civili la necessaria cooperazione alla effettuazione dei servizi di Stato. Lo scopo generico dello Stato, del Comune e della Provincia, è identico, è la felice convivenza degli individui; devono adunque camminar di conserva, e quando e dove si presenti il bisogno, ajutarsi a vicenda. I minori corpi civili hanno naturalmente la capacità morale e materiale

di partecipare sul luogo all' azienda relativa all' ordine giuridico; e se talora le difficoltà differiscono di forma ed intensità da luogo a luogo, è questa una ragione di più per fare appello allo interessamento ed all' esperienza più vicina e più veggente dei Governi locali, e di chiamar questi in ausilio nella lotta che più particolarmente riguarda la rispettiva popolazione. C' è poi anche una ragione di libertà: ognun vede facilmente quanto sia a libertà più propizio un sistema pel quale i minori corpi civili prestino i loro mezzi *personali* allo Stato all' uopo della effettuazione locale dell' azienda di Stato, che non un sistema pel quale lo Stato debba avere una fitta rete di agenzie ed un esercito di agenti suoi propri, diffusi su tutti i punti del paese.

Ed ecco pertanto una prima e notevolissima modificazione dell' idea semplice di sopra enunciata; ecco che alla competenza congenita del Comune e della Provincia viene ad aggiungersi una competenza di mandato, di delegazione, la quale consiste nella parziale attuazione di parecchi servizi dell'ordine giuridico, e nella esecuzione di atti e procedure inerenti all'attuazione di altri servizi essenzialmente centrali.

b) Ma quì mi corre obbligo di soggiungere, per prevenire ingiusti giudizi, ed anche per provare che io sono sempre nel vivo della questione delle finanze locali,

1.° Che il discentramento esecutivo degli affari di Stato non significa, e in uno Stato unitario come il nostro non può significare scarico di responsabilità del Governo dello Stato in faccia ai cittadini; il Governo deve pur sempre vegliare e provvedere a che l' azione demandata non venga meno, e dandosi o temendosi questo caso, deve accorrere e sopperire coi suoi funzionari, coi suoi agenti, colla forza sociale sufficiente al bisogno; e

2.° Che per il principio di ragione naturale e civile che il mandante deve fornire il mandatario dei mezzi esecutivi necessari, allo Stato corre obbligo di assegnare al Comune ed alla Provincia quella quantità di denaro che corrisponda alle spese dei servizi e delle procedure ad essi delegate, e precisamente di quella pecunia che è riscossa per i carichi di Stato e giusta il principio statutario della universalità e proporzionalità dell' imposta (§. 4. *b*).

c) La polizia municipale (§. 7. *c*) spetta all'ordine giuridico, compresa la sanità pubblica locale che concerne i contagi e le epidemie umane e le necessità igieniche inerenti alle agglomerazioni maggiori della popolazione. Contuttociò la polizia locale non può essere che affare del Comune stesso in cui se ne pronuncia il bisogno, e non deve annoverarsi fra i servizi delegati. Si può dire che la polizia locale è un affare congenito del Comune, sia o non sia esso uno Stato, e che quando e dove lo Stato viene estrinsecato dal Comune, ve ne residua pur sempre quel tanto che riguarda le conseguenze naturali ed inseparabili dell' agglomerazione di molte persone, cioè tutto ciò che viene propriamente sotto la denominazione di polizia urbana. Peraltro, date le agglomerazioni, e per riguardo anche alla popolazione circostante, lo Stato può e deve esigere che il Comune si tenga in buone condizioni. (1)

(1) Havvi bensì una cerchia propria e ristretta, costituente pel Municipio un servizio congenere alla pubblica sicurezza, ed è precisamente quella della polizia municipale, che provvede alla osservanza dei regolamenti di cui nell' art. 138 della legge comunale; ma appunto perchè in queste materie hanno lo Stato ed il Comune una giurisdizione speciale e distinta, debbono distinguersi ecc. ecc.....

Petizione del Municipio di Parma alla Camera dei deputati. 12 aprile 1867.

Questa è una seconda eccezione dai principii generali. Andiamo innanzi, e consideriamo l'altra grande sezione dell'azienda sociale, quella dei servizi della vita economica.

§. 12.

Efficienza economica dello Stato.

Codesti servizi, in quanto eccedono la sfera comunale, entrano naturalmente nella sfera d'azione della Provincia. Ma può accadere che la Provincia o le Provincie direttamente interessate, per ipotesi, in una grande impresa di arginatura, siano neghittosi o impari al bisogno; inoltre non sono pochi i servizi economici che concernono molte Provincie, e fin tutte le Provincie dello Stato; altri di tali servizi sarebbero prestati meno bene, o con molto maggior spesa, se prestati distintamente in ciascuna Provincia dal Governo locale. Ed ecco una competenza, che dirò sussidiaria e di convenienza, del Governo dello Stato, all'uopo del prosperamento economico del paese.

§. 13.

Servizi sociali pubblici e privati.

a) In questa materia dei servizi della vita economica è poi di somma importanza una distinzione, sia per la misura della competenza, sia per le conseguenze di diritto finanziario. È la distinzione tra servizi pubblici e servizi privati.

Condillac ha detto che tutti gli errori hanno una fonte unica, la quale è *l'habitude de nous servir des*

mots sans en avoir déterminé les idées. È una proposizione che ha del paradossale; eppure ne' miei studi mi accade molto spesso di dovermene ricordare. E questa è una delle volte. *Pubblici* si sogliono dire i servizi prestati dallo Stato, dal Comune e dalla Provincia, tanto quelli che sono offerti al pubblico e prestati poi effettivamente a privati, quanto quelli che sono *immediatamente* prestati al pubblico, cioè ad un aggregato di persone, ad un borgo, ad una città, ad una Provincia, alla popolazione tutta di uno Stato. Ma evidentemente sono due fatti diversi; e per dinotarli con precisione conviene usare due espressioni diverse: propriamente *pubblici* si dovrebbero dire i servizi della seconda specie; i primi invece sono veramente servizi privati, nè più nè meno di quelli che si scambiano nella società fra privati e privati, siano pure commercianti che tengono aperta, come suol dirsi, al pubblico, una bottega. E per esprimere l' idea della prestazione dei servizi da parte dei corpi di Stato, o comunali, o provinciali, vale a dire da parte dei rispettivi governi e funzionari, mi pare che sarebbe meglio appropriato il vocabolo *sociale*: infatti codesta idea si estende a tutti i servizi che dalla società si prestano; ma non è detto che i corpi sociali non possano prestare servizi ora al pubblico ed ora ai privati: sicchè *servizi sociali pubblici*, e *servizi sociali privati.* Sono nozioni elementari; ma io non ci ho colpa se sono generalmente obbliate, e dagli stessi scrittori di diritto amministrativo (1).

(1) *Jus publicum est quod ad statum rei romanae spectat: privatum jus est quod ad singulorum utilitatem spectat.* E Romagnosi: *l' idea della* COSA PUBBLICA *si forma astraendo l' interesse comune a tutto il corpo da quello che dicesi* *privato.* La mia definizione non è adunque nè mia, nè nuova.

b) I servizi dell' ordine giuridico sono tutti pubblici, sebbene parecchi siano pure, in parte, privati. Specialmente la giustizia civile e parecchi servizi secondari della medesima, o involgono servizi privati, o vanno a risolversi finalmente in una serie di servizi privati. Ma taluno ebbe torto di non vedere e considerare se non questo lato, e di non riflettere che anche questi servizi dell' ordine giuridico si staccano affatto dagli altri servizi sociali privati, avvegnachè la loro prestazione non potrebbe mai essere oggetto di imprese di privati cittadini; e ciò che più monta, bisogna non perder di vista il carattere proprio e la efficacia complessiva di tali servizi; il giudice che manda redintegrare il diritto di Tizio, presta un servizio a questi; ma nello stesso tempo dà una guarentigia pel diritto di tutti: può darsi che poche siano le contestazioni, e che il giudice abbia poco da fare; supponete benanco che abbia nulla da fare: potrete perciò sopprimere l' istituzione, congedar il giudice e chiudere l' aula dei piati e dei dibattiti ? All' indomani di ciò vedreste tutto l' ordine di giustizia scosso e scompigliato. Tutti poi i servizi secondari alla giustizia civile hanno questo merito di prevenire gran numero di dubbii e contestazioni, e di agevolare la definizione del *mio* e del *tuo;* e tutti sono ideati da principio, ed attuati, per interesse pubblico, sebbene involgano un qualche servizio privato, o vadano in parte a risolversi in servizi privati. (§. 7. *b*).

E questo mi caleva di dire, non tanto per rettificare il linguaggio o le idee in corso, e non soltantò per la questione teorica delle competenze, ma principalmente per arrivar poi ad una massima che tocca il diritto finanziario; la quale è questa, che la società, che il Governo dello Stato farà bene, e giustamente, se esigerà tasse rimuneratorie

delle prestazioni a privati, inerenti a servizi dell' ordine giuridico, o da questi dipendenti, ma su questa via non deve spingersi oltre certi limiti di equità, imperciocchè farebbe cadere sui pochi il costo di più servizi che sono pure simultaneamente prestati ai molti, all' universale.

c) Servizi sociali onninamente privati si rinvengono soltanto nelle altre due grandi sezioni dell'azienda sociale, cioè fra i servizi della vita economica e fra i servizi liberali.

Posta e telegrafo, locomozione ferroviaria; poi le bonificazioni, i canali di irrigazione, le assicurazioni di interessi economici, e simili servizi che non hanno valore se non se ed in quanto ne approfittano singoli cittadini, sono propriamente servizi privati; tantochè, si noti bene, la loro dignità di servizi *sociali* è accidentale, arbitraria, potrebbe non essere, potrebbe cessare. È il molto numero dei cittadini che sogliono approfittarne, ciò che determina, e può legittimare, l' assunzione di tali servizi nell'azienda sociale; è l'ampiezza, è l' universalità del bisogno che può consigliare ai cittadini, o sia per maggior guarentigia di puntualità e fedeltà, o sia per eliminare il *guadagno* privato, cioè per avere il servizio al prezzo di costo, di volere che questo sia assunto fra le imprese sociali, governative o provinciali: ma perciò il servizio non cessa di essere in realtà una somma di servizi privati, nè più nè meno.

Anche nel Comune si possono dare imprese *sociali* di servizi *privati;* per es. l' acquedotto di acqua potabile colla diramazione dell' acqua nelle abitazioni private.

Tutti questi servizi sarà bene, nessuno ne dubita, che siano prestati al prezzo di costo: in certe condi-

zioni peraltro non sarà male che se ne approfitti pel vantaggio finanziario della università: ma è certamente male che si faccia ricadere sull' università, tutto o in parte l' onere del costo.

d) Volli accennare fin d' ora a conseguenze finanziarie della distinzione: ma per riprendere il tema del momento, devo dire che tutti i servizi privati dell' ordine economico e civile, siano pure di bisogno molto esteso, od anche universale, non entrano *di diritto* nella sfera d' efficienza nè dello Stato, nè della Provincia, nè del Comune; ma vi possono entrare soltanto per abitrio sociale, e per considerazioni estrinseche e posteriori; e se vi entrano, vanno a costituire una competenza speciale, che chiamar si potrebbe accidentale o convenzionale.

e) E tanto vale eziandio per le liberalità che concernono i singoli, e per le beneficenze, le quali, naturalmente, non possono riferirsi che a singoli individui. Anche per l' istruzione? Certo, anche per l' istruzione elementare, nonchè per le altre.

Peraltro, in quanto all' istruzione gratuita elementare, vi sono alcune considerazioni a farsi, le quali riescono a conseguenze pratiche per l' ordine delle competenze e pel diritto finanziario.

L' istruzione elementare gratuita, non essendo propriamente un servizio dell' ordine giuridico, nè un servizio della vita economica, non può entrare nella efficienza nè dello Stato nè della Provincia: come servizio sociale della vita civile non può essere se non se della competenza del Comune. Ma l' istruzione elementare è pur sempre un servizio privato: essa adunque non entra di diritto nella azienda sociale comunale, e se vi entra non può essere se non se a titolo di competenza arbitraria e convenzionale.

Ma sarà adunque libero al Comune di provvedere o non provvedere all' istruzione elementare almeno delle classi meno agiate e povere ? Non è questa la mia conclusione. Io sono il primo ad ammettere che l' istruzione elementare delle masse è un interesse indiretto dell' ordine giuridico, ed un coefficiente indispensabile di un rapido prosperamento economico ; e per ragione di Stato, e per ragione di pubblica economia, è desiderabile che le masse siano istruite, vale a dire è desiderabile che il Comune si assuma il servizio dell' istruzione gratuita dei figli delle classi meno agiate e delle povere. Ma se tutto il Comune fosse povero, ma se il Comune non avesse mezzi sufficienti, sarebbe contraddittorio in sè stesso il principio di obbligatorietà pel Comune ; e questo principio non potrebbe correre se non se a condizione che lo Stato e la Provincia, indirettamente interessati, quello come autore e tutore dell' ordine giuridico, questa come fautrice naturale della prosperità economica, ad assumersi parte del servizio, o della relativa spesa, in ajuto e in sussidio ai Comuni che versano in più difficili condizioni economiche. Ed ecco la mia conclusione, la quale si concreta col concetto di una competenza *sussidiaria* dello Stato, e forse anche della Provincia, all' uopo dell' istruzione elementare gratuita della classe più numerosa : altra modificazione pratica della teorica pura delle competenze.

§. 14.

Altri elementi dell' efficienza provinciale.

a) Un ragionamento analogo si può fare in ordine ad altri assunti comunali, per es. riguardo alle strade pubbliche, che per essere di importanza secondaria e comprese nel territorio comunale, fossero ritenute costituire un servizio comunale; per concludere alla convenienza di cooperazione o sussidi da parte della Provincia, fautrice nata della prosperità economica generale.

b) Finalmente vi sono certi rami di beneficenza nei quali è talora interessato anche l' ordine giuridico, o che difficilmente e malamente potrebbero essere amministrati da ciascun Comune; accenno ai ricoveri dei pazzi, degli esposti, dei mendichi, agli ospedali dei poveri, ed anche agli ospedali di malati contagiosi. È il caso, o può essere, di una competenza provinciale, *delegata* da parte dello Stato, e nello stesso tempo sussidiaria o *di sostituzione* rispetto ai Comuni.

c) Ma quanto alla competenza specifica provinciale mi occorre di osservare ancora che ne fa parte naturalmente la sorveglianza sulla gestione comunale, in quanto tocca la vita economica estra-comunale; e quanto alla competenza delegata, che vi può anche entrare l'esercizio di una parte di quella sorveglianza sui Comuni, cioè sull' azione dei rispettivi rappresentanti ed amministratori, la quale compete in massima allo Stato, supremo tutore del diritto.

d) Questa materia delle competenze meriterebbe una lunga trattazione: io qui ne discorro per incidenza, e per avere i necessari capi saldi nello svolgimento

teorico e pratico del diritto finanziario del Comune e della Provincia in rapporto col diritto finanziario dello Stato: posso adunque, e devo, arrestarmi alle precipue delimitazioni e qualificazioni della competenza d'azione dello Stato, del Comune e della Provincia. Riassumo:

Abbiamo veduto che alla competenza specifica dello Stato si aggiunge una competenza economica di varie specie, cioè ora principale, ora sussidiaria, ora convenzionale; e poi ancora una competenza sussidiaria riguardo a qualche bisogno della vita civile.

La competenza specifica della Provincia concerne la vita economica inter-comunale, ma ciò non impedisce che le venga delegata in parte la competenza d'azione dello Stato che si localizza nella circoscrizione provinciale, quella, cioè, che concerne la tutela dell' ordine giuridico nella Provincia. Alla Provincia vien pure una competenza ora sussidiaria, ora di commissione o rappresentanza, riguardo ai Comuni compresi nel suo giro.

Lo Stato può delegare più opportunamente molta parte di sua azione esecutiva al Comune; la competenza delegata di questo può dunque essere considerevolissima. La competenza specifica del Comune non ha limiti, e bensì la si può e deve suddividere secondo l' ordine di opportunità dei servizi.

§. 15.

Efficienza positiva convenzionale dello Stato italiano.

Ora possiamo ingolfarci securi nel pelago fortunoso dei fatti, senza tema di smarrirci. Non dovendo io trattare che delle finanze comunali e provinciali, non posso arrestarmi ad esaminare e ponderare la competenza positiva dello Stato. Soltanto mi conviene di notare che realmente il Governo del Regno d' Italia, nel mentre si scarica di una certa parte dell' esecutivo di sua competenza specifica sul Comune e sulla Provincia, si assume una parte, senza forse eccessiva, dell' azienda sociale dell' ordine economico, e sussidia e concorre all' azione economica dei corpi civili minori. Strade così dette nazionali, argini e canali, porti, spiaggie e fari, agricoltura, industria e commercio, poste e telegrafi, sussidi e guarentigie ad imprese di locomozione ferroviaria, sussidi a Comuni e consorzi per strade ed altre costruzioni : tutto ciò costituisce una mole di lavoro e di spendìo molto rispettabile, e tutta addossatasi dal Governo dello Stato per il più rapido prosperamento economico del paese.

Lo Stato italiano dà opera e spese eziandio per il servizio dell' istruzione : ora tende a riversare questo onere sui corpi minori; ma si deve credere che questa specialità del discentramento non porterà la soppressione del sussidio ai Comuni per l' istruzione elementare, il quale è, secondo vedemmo (§. 13. *e*), un dovere: piuttosto giova sperare che la somma del sussidio sarà aumentata a detrimento degli istituti di istruzione che si potrebbero, in Italia, chiamare di lusso, e che, ad ogni modo, non interessano nemmeno indirettamente l' ordine giuridico.

§. 16.

Efficienza positiva del Comune italiano.

a) Lo Stato delega al Comune una parte della sua azione esecutiva ora nella persona del sindaco, ora nella persona della giunta municipale, ora nella persona del consiglio comunale: ciò in virtù degli articoli 103, 104, 93, 85 e 87, della legge vigente sull'ordinamento comunale e provinciale, e di altre disposizioni legislative, quali si contengono specialmente nelle leggi sulla pubblica sicurezza, sui lavori pubblici, sulla guardia nazionale, ordinamento giudiziario, sanità pubblica, leva militare, ecc. ecc.

La pubblicazione delle leggi, degli ordini, e dei manifesti governativi; la tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione; i provvedimenti di pubblica sicurezza e di pubblica igiene; la vigilanza su tutto ciò che può interessare l'ordine pubblico; questa è competenza delegata al Comune nella persona del sindaco, il quale ha inoltre incarichi e attribuzioni in ordine alla guardia nazionale, alla leva militare, alle operazioni elettorali, comprese quelle per le elezioni politiche, alla composizione delle liste dei giurati, al trasporto di detenuti e di corpi di reato, al trasporto degli indigenti, alla presentazione dei disertori dall' esercito, alle malattie e morti dei militari assenti dal corpo, all' accertamento delle contravvenzioni alle leggi e regolamenti in materia di pesi e misure, alla sorveglianza sull' uso dei pesi e delle misure, agli accidenti sinistri che possono occorrere in miniere, cave ed usine, alle vaccinazioni, alle espropriazioni per causa di pubblica utilità, al ricevimento e custodia degli oggetti trovati, ecc. ecc. Al sindaco è pur delegato quel dovere di

impulsione e di sopperimento in via d' urgenza, che vedemmo essere dello Stato riguardo ai servizi di sicurezza ed igiene che vengono sotto la denominazione complessiva di polizia urbana (§. 11, *c*).

Anche la giunta municipale ha molte delegazioni per affari di Stato, oltre quelle concernenti le liste elettorali e le operazioni di leva. Essa infatti, in vigore di diverse leggi, ha incarichi particolari per gli alloggi e le somministrazioni militari, per la guardia nazionale, per le liste dei giurati, per lo *stato* degli utenti di pesi e misure, per i lavori di applicazione di molte imposte governative, particolarmente di quella sulla ricchezza mobile, per l' attestazione della condizione economica dei mentecatti e maniaci, e dei titoli alla medaglia al valor civile, e delle condizioni volute per la gratuita clientela, ecc. ecc.

Finalmente anche al consiglio comunale sono direttamente delegate incombenze relative a servizi di Stato: esso pure deve occuparsi delle liste elettorali politiche; e le sue attribuzioni riguardo alla sicurezza ed all' igiene vanno oltre i limiti rigorosi della polizia urbana. Ma oltre di ciò, il consiglio comunale nomina alcuni membri del consiglio di leva, e i membri della giunta di statistica, e la commissione dei giurati, propone la terna per la nomina del giudice, e nomina il conciliatore, e sceglie i membri della commissione municipale di sanità, e deve provvedere ancora per altre occorrenze della gestione degli affari di Stato.

Dopo le dimostrazioni che ebbi già l' occasione di fare (§§. 1 e 7) non credo necessario di dimostrare che tutti codesti incarichi, funzioni, precetti, concernono, o affatto o in parte, un qualche ramo dell' azienda complessa dell' ordine giuridico, cioè dell' azienda di

Stato, e vengono al Comune a titolo di delegazione, di competenza delegata.

b) La competenza specifica del Comune, quantunque illimitata nel suo tenore e nella sua estensione, può e deve subire limitazioni d'ordine. Di questo principio della limitazione d' ordine dell' azione comunale e provinciale dovrò ridire più tardi, come di un principio interessantissimo per l' assetto finanziario del Comune e della Provincia, e che si ha il torto di non sviluppare, e quasi di obbliare. Nella legge vigente ce n' è un' iniziale applicazione, cogli articoli 84 e 85, i quali determinano quali affari sono principalmente a trattarsi in una sessione d'autunno, e quali in un'altra sessione di primavera; e poi coll' art. 115 che divide le spese comunali in obbligatorie e facoltative; e coll' art. 116 che viene enumerando le spese obbligatorie, comprendendo non solo le spese corrispondenti alla competenza delegata, ma altre pure che spettano alla competenza specifica. Ma, come dico, questo principio di ordine sarà oggetto di particolare attenzione. Pel momento trattasi di vedere quale e quanto sia il còmpito del Comune: e per ciò giova ancora por mente a codesto titolo delle spese obbligatorie.

c) Lascio da parte ogni questione che si può sollevare circa l' ingiunzione di questa o quella spesa al Comune: non è questo un trattato delle competenze; è uno studio breve ed umile di ordine finanziario; e se dissi di competenze in generale, non fu che per avere un criterio, il principale criterio dell'ordinamento finanziario dei minori corpi civili.

Delle spese obbligatorie molte concernono la vita propria del Comune, civile ed economica, alcune spettano simultaneamente agli affari di Comune ed a quelli di Stato, più altre onninamente agl'interessi di Stato: queste ultime

vengono sotto i numeri 14, 15, 16 e 19 dell'art. 115, e corrispondono ad altrettanti elementi della competenza delegata, più sopra accennati (1). Ma dopo il n. 20, il quale enuncia le spese dell'affare misto della polizia locale, si accenna in termini generali alle spese che sono poste a carico dei Comuni da speciali disposizioni di legge; ed importa che le vediamo, perchè non tutte si collegano e corrispondono alle varie competenze delegate d'azione, ma sono imposte, per così dire, gratuitamente, sono spese pure e semplici, indipendenti da deliberazioni e da procedure comunali, se non per quanto è alla misura, e molte anche per questo lato.

L'art. 3 della legge 5 maggio 1861 ingiunge ai municipii di stanziare in bilancio le spese occorrenti per la celebrazione della *festa nazionale.*

Per l'art. 54 della legge sul reclutamento i Comuni capoluoghi di circondario devono far la spesa di un locale apposito e mobigliato per le riunioni del consiglio di leva: altre spese sono ingiunte ai Comuni da altri articoli della stessa legge.

(1) *Spese per affari di Stato:*
guardia nazionale,
registri dello stato civile,
associazione alla raccolta ufficiale degli atti del governo,
sala d'arresto presso la giudicatura, e custodia dei detenuti,
taluna delle spese consorziali.

Spese miste :
cimiteri,
istruzione elementare,
elezioni,
polizia locale (urbana e rurale),
taluna delle spese consorziali.

Spese proprie comunali:
tutte le altre che ai numeri 1 a 10, e 13, e
taluna delle spese consorziali.

Le spese comunali per le somministrazioni alle truppe in marcia o in distaccamento, e pegli alloggiamenti, sono determinate da apposito regolamento che ha forza di legge: queste spese vengono rimborsate secondo tariffa.

Per la legge sull' ordinamento giudiziario vanno a cadere sul Comune del circolo e del circondario le spese di primo stabilimento delle Corti d' assisie e dei Tribunali di circondario, quelle comprese dei mobili e della pigione annua dei locali. La consimile spesa per le giudicature mandamentali, ora preture, è una delle spese consorziali di Stato: e quella per lo stabilimento dell' uffizio del Conciliatore è sostenuta da ciascun Comune. (1)

Le diverse leggi antiche sul catasto fondiario ingiungono generalmente al Comune buona parte della spesa relativa.

Gli articoli 23, 24 e 25 della legge sulla pubblica sicurezza addossano al Comune una parte delle spese per le guardie di pubblica sicurezza: e qui è notevole che spetta naturalmente al potere tutorio supremo il decidere e della necessità di questa forza speciale, e della quantità della medesima in ciascun Comune in cui ve ne sia bisogno.

Le leggi ed i decreti relativi al servizio dei pesi e delle misure fanno obbligo al Comune di determinate spese.

(1) Un progetto in corso, di riordinamento giudiziario, progetto di origine ministeriale, porta l' obbligo pei Comuni di concorrere per la metà ai pagamento dello stipendio del Pretore e dei funzionari della rispettiva cancelleria. Vero è che il progetto diminuisce il numero delle preture, e assegna stipendi minori per il personale delle preture dei luoghi meno importanti.

Sotto il n. 5 dell' art. 116 viene anche la spesa della vaccinazione.

La spesa per i fanciulli esposti si ripartisce ora, e fino a che sarà emanata apposita legge, fra i Comuni e la Provincia nella proporzione che viene determinata per ogni Provincia da un decreto reale.

Altre leggi ancora vi sono che importano spese a carico del Comune; e stanno pur ferme molte obbligazioni di dispendio, varie nei diversi compartimenti, a seconda delle leggi antiche e delle consuetudini locali: spese postali, spese di beneficenza, spese di culto, ecc. ecc.

§. 17.

Diritto finanziario positivo del Comune.

a) Ora dobbiamo porre a riscontro di tanta ampiezza di efficienza e di tanta massa di oneri il sistema finanziario del Comune, considerandolo nella legislazione positiva e nella sua consistenza reale, per vedere se corrisponda o no al bisogno, e per rintracciare poi, nel secondo caso, le cagioni dell' insufficienza, ed avvisare ai rimedi di giustizia e di ordine, ed agli incrementi che risultassero indispensabili.

L' art. 118 della legge comunale e provinciale, dice:
« Potranno i Comuni, nel caso d' insufficienza delle
« rendite loro, nei limiti ed in conformità delle leggi:
« 1.° Instituire dazi da riscuotersi per esercizio, o
« per abbuonamento, sui commestibili, bevande, com-
« bustibili, materiali da costruzione, foraggi, strame e
« simili destinati alla consumazione locale.
« 2.° Dare in appalto l' esercizio con privativa del
« diritto di peso pubblico, della misura pubblica dei

« cereali e del vino, e la privativa di affittare banchi « pubblici in occasione di fiere e mercati, purchè « tutti questi diritti non vestano carattere coattivo.

« 3.° Imporre una tassa per l' occupazione di spazi « ed aree pubbliche, con che sia unicamente ragguagliata all' estensione del sito occupato ed all' importanza della posizione.

« 4.° Imporre una tassa sulle bestie da tiro, da sella « o da soma, e sui cani che non sono esclusivamente « destinati alla custodia degli edifizi rurali e delle « gregge.

« 5.° Fare sovrimposte alle contribuzioni dirette. »

L' art. 119 soggiunge:

« In caso di silenzio per parte del Comune sull'adozione dell' una o dell' altra di dette imposte, si supplirà alla deficienza delle rendite colla sovrimposta « alle contribuzioni dirette. »

Viene poi, nella stessa legge, l' art 230:

« La forma materiale dei bilanci, dei conti e degli « altri atti è determinata dai regolamenti generali di « amministrazione.

« La sovrimposta alle contribuzioni dirette stabilite « dalle Provincie e dai Comuni per far fronte alla deficienza dei loro bilanci dovrà colpire con eguale « proporzione tutte le contribuzioni dirette. »

b) Questa che doveva essere la pianta dello assetto finanziario dei Comuni, fu a breve andare riconosciuta viziosa e difettosa così da dover essere tostamente e radicalmente rifatta; e insomma non fu che un punto di partenza.

La legge 3 luglio 1864 aveva già limitato d' assai il campo del dazio comunale di consumazione, imponendo un dazio di consumo per conto del Governo su articoli principalissimi, i vini, gli alcoolici, birra e acque

gassose, e le carni da macello. Quella legge disponeva quindi:

« Art. 13. È data facoltà ai consigli comunali di imporre sulle bevande e sulle carni una tassa addizionale a quella governativa.

« I consigli comunali possono inoltre imporre un dazio di consumo sugli altri commestibili e bevande, sui foraggi, combustibili, materiali da costruzione, sapone, materie grasse, ed altre di consumo locale, di natura analoga ai generi suindicati.

« Sono esclusi da questa facoltà i materiali da costruzione ed i combustibili destinati agli arsenali di terra e di mare e per quell' uso effettivamente consumati. »

« Ai Comuni *chiusi* è fatta pur facoltà di porre dazi di consumo sulla vendita al minuto degli oggetti contemplati in questa legge.

« Un decreto reale fisserà il *maximum* della tariffa pei dazi di consumo e della tassa addizionale a quella governativa che i Comuni possono imporsi. »

Questo decreto venne tosto, colla data del 10 dello stesso mese di luglio 1864; diceva così:

« Art. 1. I dazi di consumo addizionali e quelli che i Comuni chiusi possono imporre per loro conto sulla minuta vendita degli oggetti colpiti da tassa dello Stato, devono limitarsi entro due quinti dei dazi governativi.

« I dazi comunali sugli altri generi non possono sorpassare il decimo del loro valore medio quinquennale; sulla neve lire dieci al quintale; sui coloniali e sul ferro, come materiale da costruzione, il dieci per cento dei diritti doganali d' importazione, esclusa la sovrimposta di guerra. »

Gli articoli susseguenti portavano disposizioni transitorie molto generose, e affatto insolite.

La tariffa annessa alla legge 3 luglio 1864 limitava alle bestie bovine l' imposizione del dazio consumo governativo nei Comuni aperti; a questi restava pertanto, secondo ebbesi anche a dichiarare dal ministero con circolare 13 ottobre di quell' anno, restava la facoltà di imporre una tassa di consumo ad esclusivo loro vantaggio, ma entro il limite fissato dal decreto reale or ora riportato, sulla macellazione dei majali e del bestiame ovino e caprino, e sulla introduzione delle carni fresche o salate nei luoghi di vendita.

A tutti poi indistintamente i Comuni restava un cespite ferace, quello dei cereali, cioè delle farine, delle paste e del pane, e del riso.

c) Di conserva con siffatto ordinamento generale del dazio di consumo comunale era venuta la abolizione delle varie imposte traenti sulla ricchezza, che vigevano a favore, se non sempre esclusivo, almeno parziale, dei Comuni. Fu la legge d' imposta sulla ricchezza mobile, del 14 luglio 1864, che insieme colle imposte congeneri che si levavano nelle diverse Provincie giusta le legislazioni degli ex-Stati, aboliva le tasse dirette personali e mobiliari che in alcuni compartimenti si percepivano dai Comuni e dalle Provincie (art. 37) a tutto loro vantaggio.

Vero è che quella legge, all' art. 34, statuiva che, in aumento del principale dell' imposta sui redditi non fondiari, i Comuni e le Provincie avrebbero potuto stabilire centesimi addizionali nei limiti e colle regole prescritte nella legge comunale e provinciale: ma la nuova tassa si attuava in termini molto angusti; e se la sovratassa non poteva però giovare molto in nessuna parte del Regno, non valeva e finora non valse a

compensare quei Comuni che levavano per proprio conto tasse della specie.

Si ebbe così, in quell' epoca 1864-1865, un avvenimento finanziario molto deplorabile per i Comuni, vale a dire una diminuzione dei mezzi pecuniari ed un aumento delle spese, e specialmente delle spese delegate di Stato. Dico deplorabile, non condannevole, quell' avvenimento essendo originato da necessità di Stato (§. 5, *b*).

d) Già prima d' allora, e da molto tempo, la sovrimposta sulle imposte dirette governative aveva parte principale nei bilanci comunali, e principalissima in quelli dei Comuni piccoli o a popolazione molto disgregata. Questa era già una causa di lagnanze serie, e di apprensioni per le finanze dello Stato e per l' economia nazionale. Ma dopo quell' epoca il male accennò a progressi rapidissimi, rovinosi: l' imposta fondiaria gravata dalle addizionali in ragione quasi di due terzi del suo importo principale; lo stesso pericolo correva l' imposta sulla ricchezza mobile, imposta nuova e non ancora bene assodata: frequentissimi i casi di Comuni che ebbero a duplicare, triplicare, la imposta fondiaria principale. E pensare che la legge comunale aveva assegnato questo cespite dei centesimi addizionali come ultimo e suppletivo! Da ogni parte del Regno si elevavano querele gravissime.

e) Nello stesso tempo le finanze dello Stato precipitavano verso la bancarotta; e bisognava ad ogni costo arrestare il precipizio, e stornare un evento che per uno Stato di recente formazione avrebbe potuto avere conseguenze disastrose, fatali.

Fra i provvedimenti emanati per la suprema legge della salute dello Stato fu il decreto reale 28 giugno 1866, n. 3018:

« Art. 1.° L'imposta in pro dello Stato, instituita « colla legge 3 luglio 1864, sul consumo del vino, del« l'aceto, dell'acquavite, dell'alcool, dei liquori, della « carne, si estenderà, cominciando dal 1 gennajo 1867, « alle farine, al riso, agli olii, al burro, al sego, strutto « bianco e allo zucchero. » Sostituivasi alla vecchia una nuova tariffa, la quale portava un aumento generale di dazio, in media di oltre un terzo del dazio preesistente: sopprimevasi la quinta classe dei Comuni; la riscossione sulla vendita al minuto nei Comuni *aperti* estendevasi a tutte le carni annoverate nella tariffa, cioè anche alle carni suine, ovine e caprine, e alle carni bovine macellate. Diceva poi l'art. 6:

« I consigli comunali possono imporre una tassa ad« dizionale di consumo sulle derrate annoverate al« l'art. 1, ed un dazio di consumo sugli altri comme« stibili e sulle altre bevande, sui foraggi, combusti« bili, materiali da costruzione, mobili, sapone ed altre « materie di consumo locale, di natura analoga ai ge« neri suindicati, e ciò sino all'importo del 10 per « cento sul loro valore. Però la tassa addizionale co« munale non potrà oltrepassare il 50 per cento della « principale, salvo per la farina, pane, pasta e riso, ai « quali potrà applicarsi il *maximum* degli altri dazi di « consumo. Potrà inoltre il Governo del re acconsen« tire che questo *maximum* sia portato al 15 per « cento del valore, previo il parere della deputazione « provinciale. »

Con questo decreto legislativo veniva adunque limitato ancora, e notevolmente, il margine già angusto lasciato ai Comuni dalla legge anteriore; e la limitazione novella era relativamente più pregiudizievole alle finanze, già più stremate, dei Comuni aperti, cioè delle

molte migliaja di Comuni con popolazione poca o disgregata.

f) Ma non bastava; chè bisognava riparare al male delle sovrimposte eccessive sulle imposte dirette dello Stato; bisogno fatto anche più urgente da codesta ampliazione dell' imposta governativa di consumo, implicante un novello detrimento delle finanze comunali. Ed ecco il decreto reale, di pari data, n. 3023: « La « sovrimposta sulla imposta di ricchezza mobile non « può in nessun caso mai oltrepassare il 50 per cento « dell' imposta principale: questa sovratassa può ripar- « tirsi per metà a favore della Provincia e del Comune; « se la Provincia non crede di usare della sua facoltà « interamente, quella del Comune si allarga di altret- « tanto: gli stipendi, le pensioni e altri assegni fissi « che si pagano dal tesoro dello Stato vanno a soggia- « cere ad una ritenuta, a titolo di imposta di ric- « chezza mobile; sfuggono quindi alla sovrimposta « (art. 15); esenzione, questa, che fu poi, colla legge « 28 maggio 1867, n. 3719, estesa anche agli stipendi, « pensioni ed altri assegni fissi che sono riscossi dagli « impiegati delle Provincie e dei Comuni: quando i « centesimi addizionali provinciali e comunali sulla « fondiaria, pareggino la imposta principale, i Comuni « non possono aumentare ancora centesimi addizionali « sulla fondiaria, se non ottenendone speciale autoriz- « zazione dalla deputazione provinciale, e semprechè « nel tempo stesso esperimentino la tassa sul valor lo- « cativo (art. 20). »

g) Questa tassa sul valor locativo fu un nuovo mezzo che in quel mentre si forniva ai Comuni per salvarli, o per dir meglio, coll' intenzione di salvarli da rovina certa, imminente. L' art. 17 di codesto stesso decreto, n. 3023, disse: la facoltà concessa ai Comuni dal-

l' art. 117 della legge comunale e provinciale è estesa eziandio ad imporre una tassa sul valore locativo delle abitazioni e delle immediate loro dipendenze. E gli articoli susseguenti fissarono i principii fondamentali della nuova imposta locale; e ne determinarono la misura, nel 2 per cento, se l' imposta sia applicata colla semplice ragione proporzionale, e nei limiti da 4 a 10 per cento del valore locativo, se l'imposta sia attuata colla ragione progressiva.

h) Sempre nello stesso tempo, cioè con decreto reale di pari data, col n. 3022, si introduceva un' altra novità nel sistema tributario complesso. Quest' altro decreto legislativo sottopose ad una tassa i possessori e concessionarii di vetture sì pubbliche che private, e poi anche coloro che tengono domestici al servizio proprio o della propria famiglia; e coll' art. 13 diede facoltà ai Comuni di sovrimporre centesimi addizionali al principale di dette tasse, ma in misura non mai eccedente il 50 per cento della tassa principale.

i) Due anni dopo, cioè colla legge 26 luglio dell'anno corrente (1868), n.° 4513, e con una modificazione temporanea della facoltà di imporre centesimi addizionali alla tassa sui redditi della ricchezza mobile, si consentiva ai Comuni di appigliarsi ad una *tassa di famiglia o di fuocatico*, e ad una *tassa sul bestiame*, secondo regolamenti da essere deliberati dalle deputazioni provinciali.

§. 18.

Condizione finanziaria dei Comuni.

Siffatti compensi, queste novelle facoltà sono sufficienti al bisogno dei Comuni? I fatti rispondono di

no; e dicono che non sono tali da costituire un corrispettivo di quanto i Comuni, e insieme le Provincie, perderono dal lato dei dazi di consumo e delle addizionali alle imposte dirette sulla ricchezza fondiaria e sulla ricchezza mobile.

La condizione finanziaria dei Comuni in generale andò peggiorando rapidamente. Peraltro, importa di affermare, e risulterà dimostrato in seguito, che la causa principale del peggioramento non risiede tanto nell' insufficienza complessiva delle risorse assegnate ai Comuni quanto nel vizio generale di un sistema finanziario che ha per caratteri la confusione e l' empirismo. Le risorse furono tutte assegnate senza contemplazione speciale dei bisogni; nessuna imposta comunale porta seco per legge la sua destinazione speciale: così la rappresentanza comunale non vede ragione nè sente motivo di appigliarsi piuttosto a quella che a quell' altra risorsa; e siccome ogni imposta ha, per la natura sua, una forza ripulsiva più o meno energica, le rappresentanze comunali provvedono *poco* e provvedono *male*. È probabile che in molte Provincie si vorrà approfittare della imposta di *fuocatico:* ma pur questa ha il vizio generale; e si può star certi che se ne userà poco e male.

Al peggioramento contribuì pure lo stato di trasformazione in cui era, e perdurava, ed oggi ancora perdura l' imposta diretta governativa la quale pertanto non poteva essere malgrado la suscettività di sovrimposta, un appoggio pronto e sicuro delle finanze locali: l' anticipazione di un' annualità della fondiaria, chiesta, con fortunata audacia, dal Governo del re, i processi difficoltosi e lenti di perequazione della fondiaria, l' operazione di stralcio del catasto urbano dal catasto rurale, gli indugi prodigiosi verificatisi nell' attuazione e nella riscossione della im-

posta principale di ricchezza mobile; tutto ciò aggiunse impulso al precipizio delle finanze locali; particolarmente i Comuni si onerarono di debiti prima d'ora creduti impossibili, cioè incompatibili con un qualsiasi andamento delle amministrazioni locali; e se Comuni vi furono che non contrassero debiti, se ne deve ringraziare la deficienza di credito. (1)

Il Governo centrale, conscio di sua parte di colpa, avrebbe voluto soccorrere; ma era impotente: ciò che far poteva, lo fece, e fu di ajutare le Provincie e i Comuni a far debiti a patti meno disastrosi, e di impartire, d'urgenza, provvedimenti circa le sovrimposte, e di permettere ai Comuni di eccedere il *maximum* dei dazi di consumo, prorogando le disposizioni transitorie.

Accennai a disposizioni transitorie molto generose, sancite dalla legge 3 luglio 1864. Quella larghezza veramente straordinaria era stata imposta al legislatore da un sentimento di equità e di giustizia: ma lo stesso legislatore non poteva non prevedere la difficoltà che anche più tardi si sarebbe opposta alla riduzione dei dazi locali nei limiti normali di legge. Con decreto regio del 25 novembre 1866 la valitura delle disposizioni transitorie si prolungava per fino a tutto il 1867. Ma a dicembre del 1867 si trovò che le condizioni erano peggiorate; ed il Governo presentava al parlamento un progetto per una nuova proroga almeno a tutto il 1868: è interessante di udire il linguaggio della commissione della camera elettiva: « Non potrebbesi contestare l'urgenza del progetto:... e nemmeno potrebbesi contestare la convenienza di accor-

(1) Almeno 20 milioni pesano sulle finanze comunali a titolo di *censi, ed annualità, ed interessi di capitali passivi.*

« dare la proroga domandata: negandola si verrebbe
« ad arrecare un grandissimo dissesto alle finanze dei
« Comuni, cui questo beneficio eccezionale venne con-
« cesso... Ora certo è che a questo dissesto essi non
« potrebbero facilmente e nella strettezza del tempo
« riparare, e certo è poi che le ragioni che indussero
« quella eccezione, piuttosto che essere venute meno,
« sonosi accresciute per la condizione disastrosa in cui
« trovansi dolorosamente tutti i Comuni del Regno. »

Il progetto diventò legge il 28 di quello stesso mese; la quale sanciva la facoltà nel Governo di permettere che i dazi di consumo esclusivamente comunali fossero mantenuti anche a tutto il 1869 oltre il limite del *maximum* fissato dall' art. 13 della legge 3 luglio 1864, nei Comuni dove le tariffe vigenti alla data del novello provvedimento erano ancora superiori a quel limite, con che questi Comuni riducessero nel 1869 alla metà l' eccedenza sul *maximum*.

Siamo ora alla fine del 1868; la condizione finanziaria dei Comuni ha peggiorato ancora per molti; e per gli altri si è da capo: inutile addurre numeri e documenti; è un fatto notorio; e poi basterebbe a provarlo il tema stesso proposto dalla Regia Accademia di Modena, occasione della presente scrittura.

La legge 7 luglio del corrente anno, che impone una tassa sulla macinazione dei cereali, riesce nel fatto ad una novella limitazione del campo riservato ai Comuni.

§. 19.

Efficienza positiva della Provincia italiana.

a) La vita e l' azione provinciale hanno intima parentela e molti rapporti naturali colla vita e l'azione

comunale (§. 3, *c*); la legislazione positiva riconosce, conferma e fors' anche esagera codesti rapporti: la condizione finanziaria della Provincia non potrebbe adunque non somigliare a quella dei Comuni compresi nel suo giro: e infatti, dicendo della finanza comunale, mi accadde di dover dire anche della finanza provinciale; e poco mi resta da aggiungere a questo riguardo. Ma essendo scopo di questa memoria il modo di conseguire la ristorazione finanziaria del Comune e della Provincia, mi è necessario di vedere quale, e quanta, e quanto dispendiosa sia anche l' azienda provinciale.

Anche alla Provincia viene una competenza delegata, e di due specie; cioè competenza d' azione ed onere di spese per i servizi di competenza congenita *dello* Stato, e poi esercizio di una parte di quell' alta tutela politica che allo Stato, per la natura sua, compete sui Comuni e sulle persone fittizie di interesse sociale, quali sono le così dette opere pie o di beneficenza.

La delegazione è fatta alla Provincia ora nella persona della deputazione provinciale, ed ora nella persona del consiglio elettivo della Provincia.

b) L' art. 137 della legge comunale e provinciale demanda alla deputazione provinciale l' approvazione delle deliberazioni dei Comuni, le quali riguardano atti straordinari di amministrazione; e l'art. 138 l' approvazione degli atti del consiglio comunale che toccano gli oggetti principali di sua natural competenza, ed alcuni dei quali interessano o possono interessare la vita economica intercomunale. Per ciò che riguarda quest' ultimo elemento non sarebbe più competenza delegata, ma piuttosto consecrazione di competenza naturale (§. 3, *b*). Anche la competenza assegnata alla deputazione provinciale dagli articoli 139,

141 e 142 è mista, cioè delegata e connaturale: i pedaggi interessano la vita economica intercomunale; la tutela dei contribuenti di fronte alla rappresentanza comunale è affare di Stato; le allocazioni d'ufficio delle spese obbligatorie dei Comuni interessano l'ordine giuridico, la vita economica intercomunale, e la vita propria del Comune, essendovi spese obbligatorie per tutti questi tre obbiettivi: l'art. 144 è congenere coll' art. 137, intentar liti in giudizio essendo un atto straordinario di amministrazione.

A proposito della tutela sui Comuni bisogna notare che la deputazione provinciale deve limitarsi ad una azione negativa, e non sostituire la propria all'azione comunale, se non se nei casi che ciò sia precisamente prescritto dalla legge come è quello delle allocazioni di ufficio delle spese obbligatorie nel caso di negligenza o renitenza del Comune. Altro atto positivo di tutela può aver luogo giusta l'art. 113, per l'alienazione dei beni incolti.

Del resto non è forse ben detto che codesta competenza sia data alla Provincia nella persona della deputazione provinciale: forse è più vero che la competenza di cui trattasi, almeno per quanto concerne la tutela suprema sul Comune e sulla efficienza comunale che tocca l'ordine giuridico, è una delegazione che il Governo dello Stato fa alla deputazione provinciale come a persona morale a sè, come a collegio di persone probe ed esperte, come a consesso di fiducia dello Stato e dei Comuni ad un tempo. E questo poi è certo per ciò che riguarda le opere pie: la deputazione esercita la tutela a lei delegata dalla legge 3 agosto 1862, non come emanazione del consiglio provinciale, e rappresentanza del medesimo nell'intervallo delle sessioni, ma come corpo autonomo, in questa parte indipendente

dal consiglio provinciale. E lo stesso si deve dire di altre incombenze minori date alla deputazione da varie leggi, come a corpo di fiducia ed a consesso di probi e periti viri.

c) La competenza d' azione direttamente delegata alla Provincia, cioè al consiglio provinciale, non è molto ampia: se si eccettui l' ispezione delle scuole elementari, e forse l' istruzione secondaria, e, in un certo senso, la vigilanza sulle istituzioni e gli stabilimenti pubblici a beneficio della Provincia, e se si faccia astrazione da minori incombenze delegate da altre leggi al consiglio per la composizone del consiglio di leva, e della commissione per la revisione della lista dei giurati, e della commissione d' appello per l' applicazione della tassa sulla ricchezza mobile e di qualche altra tassa, e per la circoscrizione dei Comuni, si può dire che la competenza delegata della Provincia si riduce e identifica nella competenza passiva di date spese concernenti l' azienda di Stato. E questa competenza passiva è quella che a noi più importa di considerare, imperocchè le funzioni od incombenze d'azione preaccennate importano quasi tutte nessuna o lievissima spesa.

d) È l' art. 174 della legge comunale provinciale che statuisce quali siano le spese obbligatorie: e fra queste ne vengono parecchie che spettano del tutto o in qualche parte all' azienda di Stato, e che costituiscono pertanto una competenza passiva delegata della Provincia: accasermamento dei carabinieri reali, le visite sanitarie nei casi di epidemia, manicomii, ispettorato delle scuole elementari, e si potrebbe anche aggiungere qualsiasi provvedimento per l'istruzione elementare (§. 13, *e*), gli uffizi di prefettura e sotto-prefettura, l' alloggio dei prefetti e sotto-prefetti; tutti

questi sono titoli di spesa che spettano o soltanto o eziandio all' azienda di Stato. Del resto la Provincia, colla sua deputazione, col suo consiglio provinciale, coi suoi funzionari ed in particolare col suo *Ufficio tecnico*, è a disposizione del Governo, il quale se ne vale in ogni occorrenza di consiglio e di cooperazione: egli fa benissimo; ma intanto si potrebbe dire che una parte delle spese dette *di amministrazione* della Provincia sono sostenute per comodo del Governo.

Riguardo alle spese obbligatorie, tanto del Comune quanto della Provincia, e particolarmente riguardo alle spese di Stato, non è circostanza insignificante e da trascurarsi, questa, che le varie leggi e relativi regolamenti ne danno e sviluppano la nozione pratica e i singoli elementi, e insomma riescono a determinarne, presso a poco, l' ammontare, sicchè al Comune e alla Provincia non rimane, di solito, che la sola parte esecutiva e passiva.

e) Anche la competenza specifica positiva della Provincia, come quella del Comune, è indefinita, non potendosi vedere e presagire quante e quali esser possano nelle varie Provincie e nel processo del tempo le occorrenze, siano momentanee, siano durature, della vita economica intercomunale, che è il campo in cui l'azione della Provincia ha facoltà di estendersi (§§. 3, 10 e 14). Intanto la legge fa obbligo alla Provincia di curare la sistemazione e manutenzione dei ponti, degli argini e delle strade provinciali; di concorrere alla costruzione ed al mantenimento degli argini contro fiumi e torrenti; di spesare la costruzione e il mantenimento di porti e fari, ed altri servizi marittimi, in quanto le leggi le ne danno carico; di provvedere, se ve ne sia bisogno, per l' istruzione secondaria tecnica; e di dar cura e spese a soffocare le epizoozie;

e di sostenere sua parte di spese consorziali, quali sono preordinate particolarmente dalla legge sui lavori pubblici.

Conviene notare che la legge fa obbligo alla Provincia di provvedere, se altri non provveda, per istituti di istruzione secondaria classica; ciò che assolutamente non si può giustificare a termini di ragione in vista della natura propria della Provincia. Inoltre si può movere qualche dubbio circa la competenza provinciale dei servizi marittimi: questi servizi forse potrebbero costituire oggetto di competenza mista del Comune e dello Stato, conciossiachè, in quanto la utilità del servizio singolo eccede la vita economica comunale, tocca la vita economica nazionale (§. 12): ma il concorso di più Provincie può essere il partito migliore.

Fra le attribuzioni positive della deputazione provinciale ebbimo già ad incontrare (*b*) qualche elemento della competenza specifica. E del resto l'azione della Provincia può estendersi, più o meno opportunamente, a tutto ciò che risguarda o interessa direttamente la vita economica, per favorire, consigliare, ajutare, sussidiare, ed anche per intraprendere e creare opere, istituzioni, associazioni e stabilimenti profittevoli alla vita economica intercomunale.

f) La competenza specifica della Provincia può in parte, e anche dovrebbe, assumere l'aspetto di azione sussidiaria a favore di consorzi di Comuni e di privati, o di imprese consorziali e private: ma si avrebbe pur sempre un'azione consentanea colla sua natura, un'azione di sua competenza congenita. Invece la competenza della Provincia, in quanto si estende a beneficienze, non è e non può dirsi se non *sussidiaria e convenzionale:* la beneficienza non è di obbligo per nessuno;

se la società civile la vuole, deve volerla nel Comune, conciossiachè la società civile si presenta primamente, e resta poi in gran parte, cioè esclusi gli elementi della difesa comune e della vita economica intercomunale, resta poi sempre nel Comune. Che se alla beneficienza si sposi ed intrecci anche l' interesse di Stato, in tal caso l' azione del Governo centrale è necessaria; ma da qualunque parte si osservi, non è caso di competenza specifica pella Provincia (§§. 3, 9, 14 *a* e *b*, e altrove): il mantenimento di maniaci poveri, ricovero e mantenimento di esposti, ospizi caritativi d'ogni genere, non toccano punto la competenza congenita della Provincia; se la cura o la spesà viene in parte o in tutto ad essa, non è che a titolo di delegazione, o di commissione dai Comuni, e di ajuto e sussidio ai medesimi.

§. 20.

Diritto finanziario positivo, e condizione, della Provincia.

a) Il diritto finanziario positivo della Provincia è semplicissimo: sovrimposta sulla fondiaria rurale, e poi sovrimposta sulla fondiaria urbana, e poi sovrimposta sulla ricchezza mobile. Alle spese provinciali, dice l'art. 173, in causa d'insufficienza delle rendite e delle entrate ordinarie, si supplirà con centesimi addizionali alle imposte dirette, e colle altre rendite che saranno dalle leggi consentite. Questo articolo di legge è curioso per il suo significato anche più che per la sua forma.

Le rendite patrimoniali si riducono generalmente a

nulla (1); tasse provinciali non ce n'è; qualche compilatore di bilancio provinciale fa comparir qualche cosa sotto questo titolo, ma sono articoli di pura apparenza o di tenuissimo conto (2). La Provincia ha diritto di levare dei pedaggi; ma già la legge sui lavori pubblici pone condizioni restrittive; poi, le popolazioni italiane odiano il pedaggio e la barriera più... del lotto; e così questo cespite, al quale altri paesi più civili del nostro devono in gran parte il loro incomparabile tesoro stradale, si riduce quasi a zero. Quei nostri deputati parlamentari, e anche quei rappresentanti provinciali i quali credono di mostrarsi persone molto civili ripudiando l'idea delle barriere, mostrano invece di essere, politicamente, appena usciti dalla mezza barbarie, di pensare ed agire ancora per ispirito di reazione contro le memorie e le traccie (che non si hanno) del feudalismo.

b) La condizione finanziaria della Provincia non può pertanto essere molto migliore di quella del Comune; nessuna Provincia si può dire oberata ed impotente, come invece lo sono molti Comuni; ma ciò è dovuto unicamente alla risorsa anormale della sovrimposta sulle dirette (3). Del resto si è sulla via del peg-

(1) Secondo i bilanci provinciali per l'anno morente le rendite patrimoniali di tutte le Provincie del Regno non riescono che alla tenue somma di L. 314,790.

(2) Il sommato generale dei proventi di *tasse provinciali* è di L. 477,884.

(3) Ecco il riassunto dei bilanci provinciali del 1868:

Entrate ordinarie.	L.	2,992,975
Entrate straordinarie	»	11,096,646
Entrate speciali	»	4,519,809
Sovrimposta	»	48,384,970
Totale . . .	L.	66,994,400

gioramento; l'efficienza provinciale tende ad allargarsi, sia per la natura propria dell'ente, sia per la voglia che ha il Governo dello Stato di trasferire alla rappresentanza provinciale non poche faccende che non sono di sua competenza congenita, e molte delle quali possono, per verità, entrare del tutto e in gran parte nella efficienza provinciale (§. 12). Per poco che si progredisca su questa via, e se perduri la condizione attuale, morale ed economica, dei Comuni (§. 3, *b*), il cômpito della Provincia andrà ad importare tanto dispendio che sarà impossibile sopperirvi colla sola sovrimposta alle dirette dello Stato. Bisogna prevedere e provvedere.

§. 21.

Della sovrimposta alle imposte dirette governative.

a) Questa materia delle sovrimposte comunali e provinciali è la prima che si presenta a chi si fa a studiare il tema delle finanze locali. È oggetto di molte discussioni, da più anni; e si odono non di rado uomini egregi far voti per la cessazione, mediante scambii, di tale colleganza e reciproca dipendenza delle finanze locali e delle centrali. A mio credere codesti

Il più scarso titolo di attività sono adunque le entrate ordinarie; la parte più rilevante dell'attivo è costituita dalla sovrimposta, la quale, secondo la legge, dovrebbe intervenire a complemento (!); le entrate ordinarie stanno in ragione di 4,47 per 100, la sovrimposta in ragione di 72,23 per 100. In alcune Provincie le entrate ordinarie discendono fino alla ragione di 0,60 (Marche) e di 0,39 (Umbria) per 100: il massimo, 9 per 100, si ha negli Abruzzi e in Toscana.

egregi trascorrono, in vista di qualche complicazione e difficoltà pratica transitoria, ad un' esagerazione. Ma a me importa, nel mio assunto, di dimostrare che il principio stesso della sovrimposta ha un saldo fondamento in ragione; e poi ancora che sarebbe sconveniente, per i corpi locali, accettare lo scambio preconizzato.

Per le cose dette più sopra (§. 4, *b*) è, credo, già chiaro che le imposte dirette universali e proporzionali sono le più confacenti alla natura propria dello Stato e le sole consentanee alla ragione statutaria: vengono quindi, in seconda linea, le tasse sugli affari e le successioni; si presentano poi i dazi doganali di frontiera; poi altre ed altre imposte fino a coprire le necessità dello Stato (§. 5, *b*). Vedemmo pure (§. 5, *d* e §. 11, *a* e *b*) che lo Stato può farsi ajutare dal Comune e dalla Provincia nella esecuzione del suo còmpito congenito, e che però deve, per ragion di mandato, provvedere che questi abbiano i mezzi necessari all' uopo; e innoltre che trattandosi di carichi i quali sono pur sempre, per la natura loro, carichi di Stato, i mezzi all'uopo devono essere identici, o almeno omogenei con quelli che sono più propriamente destinati, cioè più confacenti, a sopperire ai carichi di Stato. Più dopo vedemmo che infatti Comune e Provincia partecipano alla azienda di Stato, ne sopportano molte spese (§. 16, *a* e *c*, §. 19, *a*, *b*, *c*, *d*); ciò stante, qual cosa mai più naturale e più giusta di una partecipazione ai proventi propri dello Stato, e particolarmente ai proventi di imposte universali e proporzionali ?

b) Contro il sistema dei centesimi addizionali si dice: che mettono in pericolo, e in ogni caso, preoccupano un margine di imposta che sarebbe bene fosse lasciato

allo Stato, per i bisogni suoi ordinari e straordinari; che la somma degli addizionali variando gravemente da Provincia a Provincia, e più ancora da Comune a Comune, ne deriva una profonda sproporzione di aggravi; ed io stesso soggiungo che col sistema dei centesimi addizionali non si tien conto di quella tale differenza intima che intercede tra il rapporto dello Stato coi cittadini tutti e il rapporto della Provincia e del Comune coi rispettivi abitanti (§. 3, *c*, §. 4, *b*); si dice ancora che col sistema della sovrimposta si lega talmente l'amministrazione dei corpi locali a quella dello Stato, che Comuni e Provincie vengono a risentire profondamente le irregolarità che possono verificarsi nella gestione finanziaria dello Stato, e con conseguenze più gravi, non avendo i corpi minori, e particolarmente i moltissimi Comuni piccoli, quella potenza di credito mercè della quale allo Stato riesce, fino ad un certo punto, di sopperire alle deficienze straordinarie di proventi; si dice finalmente, quanto alla imposta sulla ricchezza mobile, che l'assetto e la riscossione degli addizionali incontra difficoltà peculiari, trattandosi di un'imposta che trae direttamente sulle persone sebbene queste possano avere sparsi in più Comuni e anche in più Provincie gli elementi di loro facoltà economica.

Tutte queste obbiezioni o denunciano il cattivo uso del principio, o hanno un valore puramente transitorio e per avventura già scaduto. Le ultime due in particolare, erano gravissime negli anni ultimi decorsi, durante la famosa faccenda della perequazione della fondiaria, e l'operazione di stralcio del catasto urbano dal rurale, e la iniziale applicazione della imposta generale sui redditi di ricchezza mobile; le difficoltà che si incontrarono in questa rivoluzione importarono in-

dugi impreveduti, maravigliosi, nella compilazione dei ruoli; Provincie e Comuni sentirono il contraccolpo: i ritardi di più semestri, verificatisi nello assetto di quella disgraziata di imposta sui redditi non fondiari, furono particolarmente dannosi alle Provincie, a molte delle quali veniva meno un terzo, o circa, delle entrate previste nel rispettivo bilancio. Ma se non possiamo dire peranco di essere

Usciti fuor del pelago alla riva,

sentiamo oramai di non essere più in alto mare, ed anzi possiamo credere di esser vicini all' approdo.

Anche le altre obbiezioni, che denunciano un abuso, si trovano già eliminate in parte dai provvedimenti legislativi degli ultimi anni (§. 17, *e*, *f*, *h*). Ma non è a queste limitazioni posteriori ed empiriche che io intendo di raccomandare il principio della sovrimposta, voglio dire la partecipazione del Comune e della Provincia ai proventi propri e principali dello Stato. La limitazione è determinata dalla ragione stessa del principio.

c) Infatti, dicendosi che la ragione della partecipazione sta nella cooperazione del Comune e della Provincia all' azienda di Stato, e nella partecipazione di quelli alle spese di questo, si dice implicitamente che la partecipazione all' *attivo* dello Stato non può andar oltre la misura della partecipazione al *passivo*, e deve corrispondere alla somma del dispendio fatto dai corpi locali per efficienza delegata e per altre spese di commissione da parte dello Stato.

A tale uopo bisognerebbe che la legge dichiarasse e distinguesse le spese locali di Stato dalle altre (§. 16, *a* e *c*. §. 19, *a* e *d*), e che si facesse poi nelle contabilità comunali e provinciali un conto a parte. Io non devo entrare per ora nei particolari di applica-

zione, conciossiachè discorro delle sovrimposte più per difesa del principio che per proporre una riforma: soltanto dirò che la cosa potrebbe semplificarsi assaissimo, sulla base di una facile statistica; il Governo potrebbe concludere con dire ai Comuni ed alle Provincie: per le spese di ordine pubblico, le quali sono veramente affar mio, vi assegno un tanto, sulla base della spesa media generale di questi ultimi quattro anni, ed in ragione di popolazione; vostro il civanzo, vostro il *deficit.* (1)

d) Nè mi si opponga l' art. 219 della legge comunale e provinciale: « i Comuni e le Provincie sono « tenuti a compiere gli atti di pubblica amministra- « zione che loro sono dalle leggi commessi nell' in- « teresse generale; non hanno diritto per questo a « compensi, a meno che siano determinati dalla legge. »

Non si tratta di compensi a Comuni e Provincie; si tratta di una questione di ordine fisico, la quale è questa, che non si danno *effetti* senza *forze ;* e si tratta di una questione di giustizia sociale naturale e statutaria; è il principio della universalità e proporzionalità dei contributi pei carichi dello Stato, è il carattere di Stato unitario, insomma è la ragione tutta quanta di Stato che vuole codesta partecipazione del Comune e della Provincia ai proventi legittimi, e propriamente ai più legittimi fra i proventi dello Stato.

Ma io ho accennato anche a ragione di convenienza, la quale si oppone alla idea di uno scambio degli addizionali alle dirette con altri cespiti che più si convengono ai governi locali. La ragione di convenienza sta in ciò che mantenendo la sovrimposta, quantunque malamente ed irregolarmente attuata, si salva il prin-

(1) *Respice* §. 34, *d.*

cipio; il quale, invece, anderebbe, con uno scambio, obbliato e perento. Ma che ci cale del principio, se abbiamo, e più liberamente, la pecunia? Sì, rispondo io, vi deve caler del principio, conciossiachè quel dazio di consumo *ora* governativo, che sarebbe il corrispettivo preconizzato, deve ritornare, presto o tardi, al Comune, e non a titolo di permuta, ma a titolo di *restituzione.*

E tanto meno si dica di quel conto a parte che far si dovrebbe da principio, e che ai Comuni ed alle Provincie converrebbe di ripetere poi annualmente nel bilancio, essere una cosa molto difficile, ed un' aggiunta oziosa agli imbarazzi, che già sono considerevoli, dei metodi di contabilità: la difficoltà di distinguere il centrale ed il locale di quei servizi e di quelle spese che constano dell' uno e dell' altro è tutt' altro che insormontabile; è una questione di equità e di buon senso. Codesto conto a parte poi sarebbe niente meno che l'inizio di una riforma nell' ordinamento dei bilanci locali, quale è reclamata da giustizia e da somma convenienza, e che costituirebbe da sola, nei suoi effetti, due terzi dell' opera, riputata quasi impossibile, del ristauro pronto e durevole delle finanze comunali e provinciali. Ne parlerò più tardi, e spero che mi riuscirà di spiegare la mia idea e di persuaderne perfettamente il lettore.

§. 22.

Separazione delle finanze locali dalle centrali.

a) Messo in salvo il principio della sovrimposta, mi affretto a soggiungere che, del resto, sono anch' io partigiano della separazione completa ed indipendenza

assoluta delle imposte comunali e provinciali da quelle governative; e lo sono non per acquiescenza od adesione, ma per necessità logica dei principii di giustizia e di ordine finanziario dai quali ho preso le mosse in questi studi.

Comune e Provincia, sebbene abbiano scopo finalmente identico con quello dello Stato, sono di natura affatto diversa, e diversissimo è il rispettivo scopo più vicino, immediato (§§. 1, 2 e 3); ciò esclude già che si possa ritenere *a priori*, e senza esame ulteriore, per cosa giusta ed opportuna l' identità fondamentale delle rispettive finanze (§ 4, *b*).

b) L' azione congenita dello Stato è di un effetto negativo: invece l' azione del Comune e della Provincia riesce, o almeno, tende ad effetti positivi; e se quella, stante la sua negatività, si può dire che concerne simultaneamente tutti i cittadini dello Stato, altrettanto non si può dire della seconda, stante la sua positività. Finalmente l' azione specifica dello Stato è *unica* nella sua sostanza, e questa unicità sostanziale non si riscontra nell' azione del Comune e della Provincia, la quale, specialmente pel primo, è molteplice nella sua sostanza quasi tanto quanto è varia nella forma e negli effetti (§§. 4 fino a 9; 16, *b* e 19, *e*). E da tutto ciò si deve necessariamente concludere che le imposte le quali si confanno alla ragione governativa, non possono, per questo appunto, essere confacenti alla ragione comunale e provinciale, cioè non possono convenire per l' azienda propriamente locale; e viceversa. Alla ragione di Stato sono confacenti le imposte sostanzialmente semplici, e universali e proporzionali; alla ragione comunale e provinciale possono servire, e servono infatti imposte varie nella loro natura e nella forma loro: se tale varietà non la si avesse, bisogne-

rebbe crearla appositamente, movendosi dalla considerazione della natura e della utilità effettiva dei diversi rami dell' azienda locale: ma la varietà già sussistendo, si tratterà quasi soltanto di vedere e di cogliere la correlazione intima, la corrispettività maggiore o minore, cioè più o meno perfetta, tra singole imposte e singoli rami dell' azienda locale (§. 4, *b*).

§. 23.

Altre imposte governative.

a) Per merito di universalità e proporzionalità vengono, dopo le imposte dirette sui redditi fondiari e non fondiari, le tasse sugli affari, sulle eredità, e di bollo: la distanza, a vero dire, è molta; ma io intendo di dire che se lo Stato è portato da necessità ad allargare la base delle sue finanze, e nello stesso tempo voglia scostarsi il meno possibile dal principio statutario che regge il suo diritto finanziario, ei deve appigliarsi anzitutto alle altre tasse ora accennate.

b) Vengono poi le tasse che se non sono molto proporzionali, sono almeno universali, cioè i dazi doganali di frontiera, ed i monopoli del sale e del tabacco. A taluno potrà parere che a queste si dovrebbe dare la precedenza: infatti alcune di esse hanno pure, tanto quanto, il merito della proporzionalità; mentre l' universalità e la proporzionalità delle suaccennate sono molto irregolari, fortuite, e insomma grossolane. Non starò a discutere, chè tanto e tanto la è tutta finanza dello Stato, e per ora nessuno può pensare a sottrargliene questa o quella porzione: soltanto noterò che i dazi doganali e i monopoli implicano una grave diminuzione di libertà personale e commerciale, e che

inoltre le spese di amministrazione ne portano poi via una parte molto considerevole.

c) Una questione pregiudiziale gravissima pesa su tutta questa tesi della devoluzione al Comune ed alla Provincia di imposte ora levate per conto dello Stato, e vorrebbe soffocarla: ma poichè l'insigne consesso accademico ne desiderò lo svolgimento, conviene persistere. Nè la trattazione sarà, come si suol dire, di un valore puramente accademico: no, essa servirà almeno a tracciare la via che il Governo centrale e le rappresentanze locali dovranno percorrere, appena sia possibile, per raggiungere la meta, che mai non si deve perder di vista, di un assetto finanziario consentaneo colla natura del corpo rispettivamente amministrato, coi principii che regger devono il rispettivo sistema finanziario.

§. 24.

Dazi sui consumi locali.

a) E per procedere nella trattazione mi occorre anzitutto di dover giustificare quella mia proposizione che i dazi sui consumi locali devono, tosto o tardi, devolversi ai Comuni a titolo di restituzione (§. 21, *d*): e la giustificherò con ragioni molte.

Una prima ragione è già manifesta per le cose dette testè. I dazi sui consumi locali difettano profondamente di universalità e proporzionalità, e perciò non si confanno alla ragione di Stato, e soltanto la necessità assoluta ne legittima l' assunzione fra i mezzi finanziari del Governo centrale: le frequentissime differenze economiche da Provincia a Provincia, da Comune a Comune, la varietà dei consumi e dei prezzi, la stessa struttura

fisica, tanto diversa, dei Comuni, tutto ciò impedisce perfino il concetto di un sistema generale di dazi di consumo, esclude poi assolutamente ogni formola razionale generale. Il problema della proporzionalità dei dazi di consumo non può riferirsi che alle singole località: e questo è già un peccato capitale: ma anche limitato così, è un problema pressochè insolubile, conciossiachè la comparazione dei prezzi delle derrate in luoghi diversi è affare analogo a quello della comparazione dei prezzi delle derrate in epoche diverse; qualsiasi conclusione non può mai presentarsi come la sicura e l' ultima. Perciò il Governo, avocando a sè dazi di consumo, deve sorvolare ad ogni studio vicino di proporzionalità, e colpire ciò che più giova, e dove si può, senza badare ad altro.

b) Localizzato il dazio nel Comune, cessa ogni ragione di confronto da luogo a luogo, eppcrò viene dimezzato il difetto, o per dir meglio, viene soppressa quella parte del problema, che è insolubile; e solo rimane che il dazio di consumo suole risolversi naturalmente e comunemente in una tassa testatica; e checchè si faccia, tale riesce sempre almeno per buona parte.

I dazi locali di consumo sono causa di disamore e di avversione da parte delle popolazioni; sono occasione e fomite di immoralità, di sotterfugi, di disprezzo della legge, e talvolta perfino di tumulti e di violenze; *abbasso la gabella!* fu il grido di Masaniello. Se si vuole che i dazi diano profitto considerevole, devono cadere sugli articoli di consumazione generale, o in altri termini, su articoli di prima necessità; e questa è cosa grave, quasi crudele. Innoltre le spese di riscossione sono enormi, assorbono generalmente dal quinto al quarto e anche più, del prodotto, richieden-

dosi un apparato costosissimo di materiale e di personale; e ciò anche se il dazio si computi sulle basi del *peso*, della *misura* e del *numero*, astrazione fatta dal valore commerciale degli oggetti daziati, con che si riesce a tassare più gravemente i consumatori delle specie più scadenti degli articoli soggetti a dazio: altra pecca non lieve. Finalmente dove l'elettorato politico è ristretto e basato soltanto sulle imposte dirette, il dazio governativo di consumo riesce ad una lesione della ragione sociale e dello stesso diritto costituzionale.

Tutte queste pecche dei dazi di consumo sono veramente serie se ed in quanto essi siano levati per conto del Governo centrale; ma nell' ipotesi contraria, dei dazi levati dal Comune e pel Comune, alcune perdono di gravezza, altre scompariscono, ed una poi, che è la più grave di tutte, si tramuta in un titolo di giustificazione e di raccomandazione.

Non dirò che, applicati dal Comune e pel Comune, i dazi di consumo riescano naturalmente meglio adattati al luogo, cioè alle abitudini ed alle opinioni che vi predominano: questo è presumibile, anche probabile, ma non è generalmente certo (1). Invece è certo che ridotti i dazi ad un interesse ed affare tutto locale, quasi di famiglia, svestono in gran parte l' odiosità, e in ogni modo questa non può più risalire al

(1) Questa imposta è così essenzialmente locale, che la legge stessa l' addita, siccome la prima, ai Comuni che non hanno rendite patrimoniali bastevoli alle proprie spese. E senza la legge, esperienza e ragione ci insegnano, che una tassa sugli oggetti di locale consumazione non può essere che basata sui prezzi, variabili da luogo a luogo, di tali oggetti; non può che informarsi a specialità di costumanze e di bisogni, di produzioni e di commerci interni. Pel che soltanto ciascun Municipio può darle un as-

Governo centrale. Sapendo gli abitanti delle località che i dazi che si pagano vanno poi erogati nel soddisfacimento dei bisogni locali, fra i quali la polizia urbana, l' istruzione gratuita elementare, e molte opere di beneficienza, tutti potranno desiderare che si dia studio alla ricerca di altri mezzi, ma nessuno uomo appena appena civile potrà intanto bestemmiare i dazi di consumo, e desiderare che leggi, uffizi e guardie siano delusi, e coadjuvare anche gratuitamente al contrabbando; e piuttosto la parte più civile della popolazione vorrà che la faccenda proceda regolarmente, ben sapendo che alla deficienza che si verificasse nei proventi dei dazii di consumo bisognerebbe necessariamente sopperire con altre contribuzioni. Meno faticosa viene pertanto ad essere la sorveglianza, e maggiore il profitto. Ed anche quell'argomento in contrario dedotto dalla ragione sociale e costituzionale perde valore, se pur non svanisce, quando i dazii vanno al Comune, imperciocchè l'elettorato amministrativo ha, presso di noi, una base molto più ampia, tantochè si può quasi affermare che non ne vanno esclusi, di diritto, se non i poveri, coloro cioè la di cui quota parte di dazio consumo è pagata da altri, dai ricchi, da stabilimenti, e forse anche dallo stesso Comune. Ma io non mi compiacerò a lungo di questa troppo facile

setto che la renda grandemente fruttifera, senza pesare di soverchio o con disastrose ineguaglianze sugli oggetti necessari e utili alla vita, senza farne uno strumento di rovina alle industrie locali, un fomite di spopolamento della città, una causa potentissima di demoralizzazione per effetto del contrabbando, che alimenta uno sciame di oziosi, viventi oggi del turpe e clandestino traffico, per vivere domani con peggiori industrie, ecc. ecc. *Petizione del Municipio di Parma.*

apologia comparativa, la quale, d'altronde, non ha che un valore negativo. Mi interessa molto più di dimostrare che il dazio consumo ha un titolo proprio, di valor positivo, ad essere assunto fra i mezzi finanziari del Comune.

c) Lo Stato ha il còmpito di proteggere i cittadini contro le azioni dolose e colpose, di difenderli dalle usurpazioni e dalle violenze, dai ladri e dagli oppressori singoli o associati, indigeni o stranieri, bene o mal vestiti, con o senza *bandiera*. Questa *difesa* concerne d'ordinario gli averi, anche quando sembra che siano impegnate e minacciate direttamente le persone: e vedemmo già che appunto per ciò si giustifica il principio della universalità dell'imposta governativa e della sua proporzionalità agli averi dei singoli (§§. 1 e 4, *b*). Ma nel Comune e dal Comune viene esercitata una specie di difesa di una natura affatto diversa, una difesa che concerne propriamente le persone, la loro esistenza e la loro salute fisica, indipendentemente dalla rispettiva facoltà economica, siano cioè dotate si o no, molto o poco, di averi, cioè di redditi da capitali estrinseci o intrinseci alla persona. Tale è il servizio molteplice, e più o meno costoso, della polizia urbana, in quanto non si riferisce a funzioni e pratiche spettanti alla pubblica sicurezza propriamente detta; servizio che non tien dietro alla difesa sociale quando questa viene accentrata in giro più ampio del comunale, ma resta sempre nella efficienza propria e inalienabile del Comune (§. 11, *c*).

d) Infatti quando il Comune dà cura e spesa affinchè le case e in genere gli edifici siano costrutti e conservati a dovere; quando dà cura e spesa affinchè la circolazione dei veicoli possa aver luogo senza pericolo per le persone; quando dà cura e spesa affin-

chè non si mettano in commercio e non si spaccino, ma invece siano appresi e distrutti, i commestibili malsani, o guasti e corrotti, e a questo fine costruisce mercati, e attiva una sorveglianza continua e minuta; quando il Comune dà cura e spesa affinchè l' acqua potabile dei pozzi sia propriamente tale, e, occorrendo, costruisce pozzi e fontane pubbliche e provvede per il loro alimento; quando il Comune dà cura e spesa per deviare dall' abitato gli scoli immondi o superflui, e per lo spurgo opportuno dei pozzi neri; quando il Comune dà cura e spesa per sorvegliare e mantenere la pulitezza nelle pubbliche vie e nell'interno delle case: quando il Comune fa tutte queste cose, ed altre ancora congeneri, egli esercita una difesa che non concerne punto gli averi, ma direttamente ed esclusivamente le persone. A questo titolo nel Comune, ma soltanto quivi, si giustifica una qualche maniera di *testatico;* epperò se il dazio di consumo si risolve in parte in una tassa di tal genere, non si potrà condannarlo dove e fin quando non vi sia un testatico propriamente detto. Mi accadde di dire altrove che l' esistenza ha un pregio relativo: è innegabile che l' esistenza è generalmente più preziosa all' abbiente che al proletario: ma l' esistenza ha pure, e più certamente, un pregio assoluto. D' altronde qui è in gioco la salute fisica più dell' esistenza, e la salute fisica se è necessaria al danaroso per godere dell' esistenza, è necessaria al proletario a titolo più incalzante, quale è quello di potersi guadagnare, col lavoro costante ed utile, il pane quotidiano. Innoltre la sorveglianza più o meno costosa sullo smercio dei commestibili concerne più prossimamente le classi meno agiate, e più ancora la classe numerosissima dei proletari; è chi ha meno da spendere che più si trova esposto al pericolo di nutrirsi di cibi malsani, e

forse esiziali, che i venditori si affrettano a spacciare a prezzi minimi: i ricchi, le classi agiate ne sono quasi al sicuro, per la condizione propria. Potrei prolungare ancora questa dimostrazione, ma sarebbe veramente sovrabbondanza, per non dire prolissità: è, credo, pienamente dimostrato che quel carattere parziale di *capitazione*, implicito nel dazio di consumo, il quale costituisce uno dei titoli insuperabili di esclusione di tale imposta dalle finanze dello Stato, è per lo contrario un titolo serio e forte di adozione della medesima fra i cespiti finanziari del Comune.

e) Ma non vorrei aver dimostrato troppo nella mente del lettore; mia intenzione era di provare che se è possibile una difesa del dazio di consumazione locale, e perfino un qualche favore, è soltanto considerandolo come gravezza affatto comunale, cioè imposta per l' interesse del Comune. Del resto seguo anche io, sebbene senza troppo calore, l' opinione che vorrebbe imitato in Italia ciò che fu fatto nel Belgio per una legge del luglio del 1860; anch' io amerei soppresse le cinte daziarie delle città; ma è vano pensarci; ciò sarà possibile in un avvenire abbastanza remoto; e beati i posteri.

In quanto alla riforma che ebbe luogo nel Belgio bisogna peraltro non esagerarne il valore: dei 2538 Comuni soltanto 78 avevano il dazio di consumo, pel prodotto complessivo di 12 milioni, quasi tutti incassati per mezzo di appalto: dazi differenziali, abusi, asprezze di applicazione etc., suscitavano lagnanze molte e vive. Soltanto per 18 o 20 di quei Comuni il dazio di consumo era il cespite principale; e lo Stato trovò modo di compensare la perdita assegnando ai Comuni una quota parte dei prodotti di alcune imposte governative.

Del resto il dazio consumo è un cespite usitato in

quasi tutti gli Stati europei, e più frequentemente a vantaggio esclusivo o principale dei Comuni; e dovunque ciò ha luogo, il dazio di consumo rappresenta, nelle finanze comunali, una parte più importante che le imposte dirette.

§. 25.

Monopolii e concessioni governative.

a) Procedendo nella trattazione del tema, ci si presentano, fra le imposte governative di consumazione, l'antica imposta sul sale, percetta mediante monopolio della produzione e dello smercio, e la recentissima tassa sulla macinazione dei cereali. Non ripeterò che siffatte imposte non si giustificano se non per la necessità di Stato, urgente ed ineluttabile. Se un voto è possibile e lecito, è che il pane ed il sale, i quali vengono subito dopo l'aria, l'acqua e la luce, siano, al par di queste, lasciati liberi. La macinazione dei grani ed il commercio del sale dovrebbero lasciarsi liberi ed immuni prima ancora di pensare a soppressione o riduzione di altre imposte; l'annoverazione del sale fra gli oggetti del *dazio* consumo è una transizione che tutti dovrebbero caldeggiare, appena fosse possibile allo Stato di ammettere una diminuzione de' suoi introiti.

b) Il monopolio del tabacco è molto più giustificabile di quello del sale; ed in un certo senso è forse desiderabile che su tale articolo graviti una imposta considerevole: ma sono questioni estranee al mio tema. Qualora il monopolio desse luogo ad imposta sulla produzione, o sulla confezione, o sullo spaccio del tabacco, la dovrebbe essere imposta locale; e ciò per ragioni si-

mili o analoghe a quelle già addotte riguardo al dazio di consumo. Del resto l' imposta sul tabacco, comunque sia levata, e tanto più se fosse levata a favore dei Comuni, si raccomanderebbe eziandio come imposta su un articolo di lusso.

c) Recentemente, cioè con legge del 26 luglio dell' anno morente 1868, si volle conseguire un qualche aumento dalle tasse sulle concessioni governative e sugli atti e provvedimenti amministrativi, unificandole e introducendone di nuove: questa legge è una *olla podrida,* un gruzzolo di povere spigolature dell' empirismo: due specie di tasse, in essa comprese, spetterebbero ai Comuni, e certo non si possono giustificare come tasse governative; intendo dire delle tasse per licenze di aprire alberghi, trattorie e simili stabilimenti e negozi, e delle tasse per i permessi di rappresentazioni teatrali: per le prime valga quanto si disse testè a proposito dei dazi di consumo locale; delle altre sarà discorso più tardi. A proposito della legge in questione siami lecito segnalare la somma incongruenza di parecchie tasse, in particolare delle tasse sui Comuni e le Provincie e per opere e spese di necessità economica: nulla più illogico delle tasse che ai numeri 18, 19, 20, 21, 39 della Tabella annessa alla legge.

§. 26.

Tassa sulle vetture e i domestici.

a) Finalmente fra i cespiti oggi dello Stato non resta che la tassa sulle vetture pubbliche e private, e sui domestici, di cui si possa propugnare la cessione ai Comuni: e lo si può per ragioni simili a quelle che valgono pel dazio consumo, ed anzi a mag-

gior ragione; e lo si può inoltre con certa opportunità, stante il lievissimo detrimento che per tale cessione risentirebbero le finanze dello Stato. Questa tassa è anche meno suscettiva del dazio consumo, di una sistemazione generale aprioristica; e anche più del dazio consumo dipende da fatti accidentali e locali, ed ha bisogno di metodo sperimentale ed analitico.

b) Inoltre questa tassa implica un impedimento allo sviluppo della tassa sui cavalli, che la legge comunale aveva riservato ai Comuni. Finalmente, come si disse, il sacrificio sarebbe lievissimo; la tassa non produce allo Stato più di 3 milioni e mezzo, a lordo; nè in mano del Governo è sperabile che possa poi avere uno sviluppo molto maggiore. I Comuni invece potrebbero facilmente trarne un profitto complessivamente considerevole.

È una tassa su godimenti e lusso: ma mentre il Governo dello Stato non avrebbe una ragione propria di levarla, come quello che non presta servizi di comodità e lusso, essa potrebbe entrare molto opportunamente in un sistema di tasse comunali sugli oggetti di godimento e sugli elementi del lusso. Ma di ciò più tardi.

§. 27.

Epilogo e deduzione.

A conti fatti, la nostra fu una spigolatura molto scarsa, per non dire inutile. Ma questa prima indagine delle imposte che sarebbe conveniente si cedessero dallo Stato ai Comuni e alle Provincie, fu fatta, secondo già ebbi a dire nell' accingermi a scrivere questa *memoria,* prima di tutto per ossequio al tema pro-

posto, e del resto più per l' onore e l' incolumità dei principii, ed in vista dell' avvenire, che per utilità pratica attuale. E vuol dire che ci conviene, che ci è necessità raccogliere maggior forza di studio sulla seconda parte del tema, cioè alla ricerca di altre fonti da cui si possa conseguire un aumento di rendita ai Comuni ed alle Provincie.

E quì devo porre un' avvertenza che avrei dovuto fare prima d' ora. In questi ultimi paragrafi ho preso di mira particolarmente le finanze comunali; non è però che abbia perduto di vista le finanze provinciali. A queste ultime dovrò consacrare apposito discorso, ma intanto mi occorre di dichiarare che anche la Provincia è interessata, secondo studierò di dimostrare allora, nell' obbiettivo più prossimo del momento, che è l' assetto finanziario del Comune.

Sviluppo, se sia possibile, delle imposte attuali del Comune, invenzione ed attivazione di nuove imposte locali, riforme estrinseche e formali o di ordine; questi vogliono e devono essere i tre fattori dell' incremento delle finanze comunali, e del riordinamento definitivo delle medesime. Sono adunque tre ordini di ricerche.

§. 28.

Tassa sul valore locativo.

a) Ebbi già a far cenno della tassa sul valor locativo (§. 17, *g*), che fu aggiunta alle altre fonti di reddito comunale dopo che queste si trovarono molto esauste per le cresciute e sempre crescenti esigenze della prepotente ragione di Stato.

La strettezza del tempo non mi permise di assumere

larghe e copiose informazioni; ma mi pare che questa tassa sul valor locativo non abbia avuto buona accoglienza; fatto è che non la si vede fare comparsa nei bilanci comunali, nè si ha sentore di studi preliminari, di pratiche iniziali per l' attivazione della medesima. Ora io credo, con parecchi egregi, che nella tassa sul valor locativo si celi una risorsa eccellente, e per la sua natura, e per la sua forma, e per il profitto di cui può essere ferace.

L' imposta governativa sulla ricchezza mobile non attecchisce bene, nè largamente; giova sperare che si potrà assodarla; ma sarà pur sempre in limiti ristretti: è molto probabile che l' imposta di ricchezza mobile non sia per dare mai al Governo più della metà di quanto esso percepisce dalla duplice fondiaria. La sovrimposta su codesta tassa, così limitata anche dalle disposizioni di legge altrove mentovate (§. 17, *f*, *i*) non può adunque, e non potrà mai essere di molto ajuto ai Comuni ed alle Provincie; senzachè, per parte mia, ho già riconosciuto una ragione limitativa della sovraimposta in genere (§, 21, *c*). Ma ecco la tassa sul valor locativo, la quale è destinata, io credo, a due funzioni nel sistema tributario generale e complesso. L' Italia, colle sue cento città civili, popolose, ricche, ha già a quest' ora almeno tanta ricchezza mobile quanta ne ha di immobile; dal valore proprio di questa convien dedurre, mi pare, gli ottocento milioni di crediti ipotecari, e porli nella somma di quella. Orbene la tassa sul valor locativo è per la natura sua e per la necessità delle cose, chiamata ad essere il complemento delle imposte dirette, e particolarmente di quella sulla ricchezza mobile; e nello stesso tempo è destinata a rappresentare una parte importante nelle finanze di moltissimi Comuni, di tutti quelli, si chiamino borghi

o città, che racchiudono in seno una certa copia di ricchezza propriamente detta.

b) Infatti la tassa sul valor locativo, è, per la legge nostra, come per quelle di altri paesi in cui viene applicata, una imposta sulla ricchezza; il valor locativo non è l' oggetto della tassa, ma bensì il criterio, l' indizio della materia a tassarsi. Ed è indizio eccellente. Generalmente parlando, ha scritto il padre della sana dottrina economica, lo Smith, la spesa di pigione è quella che meglio di qualsiasi altra spesa o consumazione permette di giudicare della spesa totale che fa ciascuna persona. Un' imposta proporzionale su questo articolo della spesa individuale, soggiunse lo stesso scrittore, frutterebbe forse più di quanto si seppe finora ritrarre in alcun paese d' Europa da un tal cespite.

Dopo d' allora questa tassa fu esperimentata in molti paesi d' Europa, e con profitto: in Francia restò come l' unico mezzo di colpire direttamente la ricchezza mobile. E dopo le molte esperienze, uomini non meno rispettabili del già nominato, poterono ritessere l' apologia. L' imposta sulle abitazioni, scrive il Mill nel suo libro dei *principii di economia politica*, quando sia bene proporzionata al loro valore, è una delle più giuste ed irreprensibili che immaginare si possano: nessun articolo della spesa di un individuo è miglior indizio della sua rendita, e a questa più esattamente proporzionato. L' imposta sulle abitazioni, continua il Mill, si avvicina adunque ad un' imposta equa sulla rendita più che non vi si possa avvicinare quella applicata direttamente alla rendita stessa: essa presenta il vantaggio che restano già fatte naturalmente tutte le deduzioni che riescono tanto difficoltose, e che è impossibile praticare con tutta esattezza nel collocare l' imposta di-

rettamente sulla rendita: infatti l' ammontare della pigione che uno paga non prova già la somma della sua rendita, ma la somma che a lui coviene di spendere. Le tasse sulle abitazioni, dice a sua volta Esquirou de Parieu, e sui loro accessori sono le più produttive fra tutte le contribuzioni sul lusso, tanto più che l' indole loro le chiama a scendere fin dove si colpisce l' indispensabile.

c) A questione vergine sarebbe dunque sostenibile, e forse plausibile, l'opinione che una tassa sul valor locativo sia da preferirsi alla tassa direttamente applicata ai redditi della ricchezza mobile. Ma non si può dissimulare qualche eccezione veramente seria; questa principalmente, che la tassa sul valor locativo involge pure una certa duplicazione della tassa sulla rendita della ricchezza immobile, la distinzione pratica dell' una dall' altra essendo pressochè impossibile: e per ciò solo la tassa sul valor locativo dovrebbe contenersi in termini assai moderati. Inoltre la tassa sul valor locativo non è suscettiva di una sistemazione semplice, unica e generale. Per le abitazioni più ancora che per le derrate alimentari, le quali finalmente sono mobili e tendono, grazie ad una circolazione ognor più comoda e sollecita, ad equilibrio generale, per le abitazioni, dico, è anche più certa e più sensibile quella differenza di valore da luogo a luogo che già impedisce, come vedemmo, una formola semplice e razionale delle tasse di consumazione e sui godimenti (§. 24 *a* e §. 26). La tassa sul valor locativo non può avere, ed a maggior ragione, se non una fisionomia locale: non in tutti i Comuni è attuabile con profitto; e dove lo è deve assumere forme peculiari, adatte alla condizione economica della popolazione e delle varie classi, e deve pure adattarsi al valore locale delle

abitazioni, e fors' anche alle varietà di valore che si danno nelle diverse parti o zone dello stesso centro di popolazione. Lire 1000 di pigione indicano una condizione economica molto diversa a Firenze ed a Pisa, a Milano ed a Cremona, a Bologna ed a Ravenna.

Ed ecco che quegli stessi motivi che forse indussero i nostri legislatori a preferire, per le finanze governative, la diretta tassazione della rendita, suggerirono poi l' attuazione della tassa sul valor locativo pei singoli Comuni ed a vantaggio esclusivo dei medesimi.

Ogni Comune che abbia elementi per applicarvi la tassa sul valor locativo lo fa con norme secondarie peculiari, e con una tariffa confacente ai suoi elementi, cioè al significato economico di questi elementi. Ed anche di duplicazione non c' è più caso, nè coll' imposta fondiaria nè con quella di ricchezza mobile; conciossiachè le imposte governative si pagano ad un certo titolo che è altro e diverso di quello dell' imposta locale: coll' imposta governativa si retribuisce la difesa, o per dire più precisamente, e più consentaneamente colla ragione costituzionale, si forniscono al Governo i mezzi per l' esecuzione dei varii servizi che costituiscono la tutela dell' ordine giuridico; e coll' imposta locale si fanno le spese di servizi di tutt' altra natura e che spettano agli abitanti del luogo (§§. 8, 9, 13 *d, e*, ed altrove).

d) Peraltro la tassa sul valor locativo è, per la affinità sua colla tassa sulla ricchezza mobile, pur chiamata a costituire un complemento opportuno della tassa governativa congenere (*a*), servendo nel Comune ad occorrenze nelle quali è interessata o direttamente o indirettamente, e più o meno, anche la ragione di Stato.

Le spese delegate dell' ordine giuridico sono già, o

più certamente, possono essere (1) relativamente più considerevoli nei Comuni grossi, nelle popolose città, che non nei minori aggregati: ma appunto nelle popolose città si ha un accumulo relativamente maggiore di ricchezza mobile, e la tassa locale su questa specie di averi supplirebbe molto giustamente alla deficienza che si verificasse nel fondo assegnato dal Governo dello Stato con misura generale per le funzioni delegate e per tutte le spese di Stato ingiunte ai Comuni (§. 21 *a*, *c*).

Innoltre vi sono servizi locali, di competenza specifica del Comune, i quali o comprendono o immedesimano in sè stessi qualche principio dell' azienda di Stato, o almeno interessano indirettamente ma sensibilmente la ragione di Stato, tantochè il legislatore fece obbligo ai Comuni della prestazione di alquanti di tali servizi, sebbene alcuni non siano nemmeno servizi *pubblici*, e si risolvano nel fatto in una somma di servizi privati (§. 13 *c*, *d*, *e*, §. 16 *b*, *c*). Orbene l' imposta sul valor locativo, appunto per la sua affinità colle imposte dirette dello Stato, e per la sua coincidenza colle dirette governative in genere, e particolarmente colla diretta sulla ricchezza mobile, si presta ottimamente a fare riscontro nel bilancio del Comune, dalla parte dell' *attivo*, a codeste passività *comunali*, obbligatorie o no, nelle quali è più o meno cointeressata la ragione di Stato.

Fra questi servizi comunali vengono alcune beneficienze e liberalità; ed il Comune è poi libero di attuare quelle altre beneficienze e liberalità che credesse desi-

(1) La spesa per le guardie di pubblica sicurezza, esempligrazia, potrebbe esser tutta del Comune, quando questo fosse in grado di sostenerla.

derabili per il decoro, il buon costume e l'igiene locale, e la coltura delle varie classi della cittadinanza. Ed ecco un' altra ragione dell' imposta locale sulla ricchezza propriamente detta e, per noi, della tassa sul valor locativo.

Tutte codeste beneficienze e liberalità a spesa di chi si potrebbero fare? A spesa universale e proporzionale, no certo; sebbene in taluna la ragione di Stato sia interessata, le beneficienze e liberalità sono pur sempre affari essenzialmente locali: non è adunque lo Stato, nè colle imposte sue proprie, nè colla sovrimposta locale (§. 21 *a*, *c* (1)), che deve provvedere. Provvedervi coi proventi del dazio consumo sarebbe anche più ingiusto, e quasi assurdo: infatti il dazio consumo si risolve in parte in una capitazione, come quello che colpisce tutti, ed in misura che se non è propriamente eguale, è pur molto lontana dal corrispondere alla scala ascendente delle fortune: ed è ingiusto, quasi assurdo, che si facciano pagare dai meno agiati e dal gran numero delle persone che stentano o vivono sottilmente, le beneficienze volute e decretate dalle classi danarose, e le liberalità, alcune delle quali sono attuate a particolare o a maggior vantaggio della classe media e dei ricchi. Il dazio consumo ha il suo titolo giustificativo; lo si attui pure, gli si dia sviluppo, ma in limiti corrispondenti ai confini del suo titolo. A sostenere il dispendio dei servizi liberali in genere (§. 9), ma particolarmente di quelli di cui più si valgono le classi agiate, e di tutte le beneficienze propriamente dette, devono essere chiamate particolarmente le classi agiate; e stante l'imposta governativa diretta sulla ricchezza mo-

(1) *Respice* §§. 36 *c*, 37 *b*.

bile, il mezzo migliore a disposizione del Comune è una tassa sul valor locativo, opportunamente applicata.

e) Con ciò si giustifica già anche il principio della progressività della tassa. L'art. 18 del decreto r. 28 giugno 1866, succitato, dice: « La tassa diretta sul valor « locativo potrà essere proporzionale o progressiva. La « tassa proporzionale non sarà maggiore del 2 per « cento. Per applicare la tassa in ragione progressiva, « il consiglio comunale dovrà distinguere in categorie « il montare delle pigioni, e graduare la tassa dentro « il limite di 4 a 10 per cento, determinando anche le « categorie... degli esenti. »

Il principio della progressività è assolutamente escluso dallo Statuto, ma per i *carichi dello Stato*. I compilatori dello Statuto avevano già scritto *nella ragione;* poi sostituirono la dizione *nella proporzione*, appunto per escludere ogni ragione *progressiva*. E ciò sta bene nello Statuto (§. 4, *b*). Ma per quanto concerne i carichi comunali e provinciali nulla vieta che si faccia luogo alla ragione progressiva ogniqualvolta essa sia confacente alla natura dei servizi sociali ai quali la tassa è destinata. Ed è appunto il caso dei servizi comunali liberali e di beneficienza; e ben fece la legge a dar facoltà al Comune di imporre una tassa particolare sulla ricchezza, applicandola, occorrendo, anche con una scala progressiva.

Dicono che una progressione formale è voluta dalla natura del criterio di ripartizione, affinchè la tassa riesca effettivamente proporzionale: è vero; il valor locativo segue la scala delle fortune, ma la segue a rilento, e con lentezza mano mano maggiore, fin quasi ad arrestarsi: tutti vedono che se in una data città chi ha L. 4,000 di rendita ne spende 700 per la pigione, nella stessa città chi ha L. 20,000 non ne spende

ordinariamente 3,500 in pigione, nè spende in tale oggetto L. 7,000 chi ne ha 40,000 di rendita. La spesa di pigione ha certa remora naturale. Ma io non posso credere che il legislatore abbia avuto in vista soltanto questa peculiarità del critèrio di tassazione, e voluto servire ad essa esclusivamente; non posso crederlo *a priori* perchè la ragione comunale non esclude il principio della imposta progressiva; non posso crederlo poi perchè al Comune fu lasciata libertà di statuire una progressione di tassa che potrebbe facilmente sorpassare i limiti della progressione formale, ed anzi che difficilmente potrebbe non essere una progressione sostanziale, effettiva.

A giustificazione della progressività, e per una maggiore altezza della scala di progressione da statuire, si potrebbe considerare che anche la tassa sul valor locativo ha, come tutte le altre, l' effetto di alterare le condizioni commerciali dell' oggetto immediatamente colpito, determinando un movimento, per così dire, discendentale, un certo afflusso maggiore di domande verso le abitazioni più umili; imperciocchè la numerosissima classe media si sente inclinata a compensare la spesa della tassa con economia sulla pigione; e da ciò un certo rincaro delle pigioni dei gradi inferiori, ed un certo ribasso nel prezzo d' abitazione dei quartieri migliori. Anche, e più opportunamente, si potrebbe ricordare che il dazio di consumo si applica frequentemente, secondo gli articoli, a peso, numero o misura; ciò per le difficoltà pratiche del dazio *ad valorem*, che sarebbe il giusto; ma intanto si ha una gravezza assolutamente maggiore per tutti coloro che devono per necessità, o preferiscono, appigliarsi alle qualità inferiori; una progressione in qualche altra gravezza locale

potrebbe quindi presentarsi eziandio come un opportuno compenso.

Quanto alla formazione della scala di progressione, essa vuol dipendere dall' analisi e dall' esperienza a praticarsi in ciascun luogo, e dall' entità del bisogno a cui vuolsi sopperire colla tassa, e dalle altre circostanze. La legge si accontentò di fissare i due termini estremi; e fece bene: solo parmi di poter osservare che il termine massimo avrebbe potuto e potrebbe essere ancor più elevato, per la considerazione che molte sono in Italia le città in cui la spesa di pigione, reale o presunta, non ha, come indizio della condizione economica, il valore adequato, e rimane più presto al di qua del vero.

Ai termini di legge la teoria può aggiungere alcune norme generali. La pigione non è per se stessa, in modo assoluto, indizio di ricchezza: se si vuole, per mezzo del valor locativo, colpire la ricchezza, conviene mandare esentuato da tassa un dato valor locativo minimo; la classe dei poveri e dei proletarii pagherebbe la tassa a detrimento del ventricolo; e ciò, dopo le dolcezze del dazio consumo, sarebbe crudele. Nei moltissimi gradini della classe media la spesa di pigione è un criterio eccellente; essa indica molto bene il grado maggiore o minore di agiatezza; quì può applicarsi opportunamente la tassa, e con una progressione moderata; 4, 5, 6 per cento, a seconda dei luoghi e delle circostanze. Le liberalità e beneficienze denno essere pagate dai più ricchi; inoltre per la classe dei facoltosi il valor locativo perde sempre più del suo pregio indiziario: quì adunque progressione più rapida; 8, 10, 12 per cento.

f) Tutte queste proposizioni sembrano offuscarsi al sorgere di una obbiezione, la sola che si possa ac-

campare contro il criterio del valor locativo; ma abbastanza grave, anzi gravissima. Una persona, si dice, può aver bisogno di un appartamento più grande e più costoso non perchè sia più ricca ma perchè ha una famiglia più numerosa. Ecco un operajo laborioso, il quale ha seco i vecchi genitori, è ammogliato, è padre di cinque fanciuletti, tre dei quali sono ancora inetti al lavoro, e due hanno benanco bisogno di una custodia assidua: è impossibile, salvo il caso di miseria profonda, fare a meno di quattro o cinque stanze, per una pigione, poniamo, di 350 a 400 lire. Poco lungi di lì, in un quartierino consimile, e di una pigione pure di L. 400, abita una coppia conjugale, senza onere di parenti o di figli, assistita da una persona di servizio. Ed ecco infine un beato celibatario, il quale passa il tempo fuori di casa a trattare i suoi pochi ma buoni affari, e spende il suo danaro in godimenti squisiti: per costui sarebbe prodigalità la spesa di un appartamento di locali molti e diversi; due o tre bei locali, per una pigione di L. 400, sono più di quanto gli abbisogni.

Ognun vede che sarebbe enorme il trattare egualmente l' operajo, il marito sullodato, e quest' ultimo buontempone.

Il Mill dice qui che si è liberi di non avere una famiglia, e che, nell' interesse pubblico, è meglio distogliere le persone dal mettere famiglia numerosa. Altri potrà dire che è una considerazione discretamente cinica; per me osservo che è fuori di proposito, come quella che è attinta ad un ordine. di idee estranee a quelle in cui siamo. Qui si tratta di ordine finanziario, e di collocare a dovere una tassa sulla ricchezza per mezzo del valor locativo.

La nostra legislazione subisce perfettamente la predetta obbiezione: l' imposta, spiega il decreto regola-

mentare del 31 gennajo 1867, art. 14, l'imposta sarà calcolata sul valor locativo complessivo della pigione dei locali che ciascun contribuente tiene a sua disposizione.

Un' altra obbiezione che dipende dalla predetta, e in essa si compenetra, è la impossibilità di fissare, nemmeno nel giro di ciascuna città, un minimo *generalmente* meritevole di esenzione. La nostra legislazione ha abbandonato al consiglio comunale la cura di stabilire l'esenzione a motivo di tenuità della pigione; ma è un problema insolubile.

Ora io dico che con un certo principio, che con una modificazione del riferito art. 14, la prima obbiezione cadrebbe affatto, e nello stesso tempo diventerebbe cosa facilissima in ogni città, la determinazione del minimo esente da tassa. Bisogna stabilire che la tassa del valor locativo sarà calcolata, non semplicemente sul complesso della pigione, e in testa al capo-casa, al locatario di diritto, ma dovrà essere calcolata partitamente, per ogni persona coabitante, e in ragione della quota parte di pigione; soggiungendosi l'esenzione per quelli che così pagano o si suppongono pagare una pigione inferiore a un dato minimo imponibile.

Siamo in Firenze. Il minimo imponibile è fissato in L. 51, cioè l'esenzione incomincia colle L. 50. La scala è ordinata nel modo seguente:

da L.	50	a L.	80	tassa del	4	per 100
«	80	«	120	«	5	«
«	120	«	160	«	6	«
«	160	«	200	«	8	«
«	200	«	300	«	10	«
«	300		ed oltre	«	12	«

Quale sarebbe il trattamento dei tre pigionali di cui sopra?

Disponendosi che la tassa sia calcolata per capi, non si potrebbe non far differenza tra infanti e persone mature; i fanciulli al dissotto degli anni sei conteranno, ma come una sola persona, quando ve ne siano più di uno.

La famiglia dell' operajo si avrebbe così come composta di otto persone; e dividendo per questo numero la pigione di L. 400 o poco meno, si avrebbe un quoziente non oltre le L. 50; e quindi l' esenzione. La quota delle tre persone che si hanno nel quartiere dei conjugi sarebbe di L. 133,33; tassa del 6 per 100, vale a dire, insieme, L. 24 da pagarsi dal capo-casa. Il celibatario finalmente pagherebbe, come solo a fruire del valor locativo di L. 400, la tassa del 12 per 100, cioè L. 48. (1)

E tutto ciò mi pare tanto agevole quanto consentaneo a giustizia; amenochè sembri troppo umile ancora, col massimo del 12 per 100, la scala di tassazione; questa potrebbe elevarsi ancora in grazia appunto di codesta innovazione radicale nel sistema di computo della tassa complessiva.

In verità par quasi che il legislatore, nell' atto di dettare i limiti della scala di progressione, prendesse abbaglio circa l' indole della tassa, o almeno che questa indole non risplendesse a' suoi occhi di piena luce; par quasi che il legislatore considerasse in quell' istante

(1) Un altro metodo conducente allo stesso risultato sarebbe quello di diminuire di un tanto per 100 la pigione da tassarsi, in ragione del numero delle persone che coabitano col capo-casa, e dei loro rapporti di famiglia col medesimo, e della loro età, stabilendo un limite massimo della diminuzione. Questo metodo per altro condurrebbe forse a risultati meno euritmici, cioè meno rispondenti allo scopo della proporzionalità progressiva.

come obbiettivo della tassa lo stesso valor locativo, e non quella rendita molto maggiore di cui il valor locativo è indizio. Infatti il 10 per 100 è il massimo generalmente consentito per la tassa applicata direttamente sui redditi non fondiarii. Forse il legislatore ebbe paura di cadere in una duplicazione, non riflettendo che la tassa del valor locativo, venendo introdotta per bisogni diversi e locali, sfuggiva per ciò stesso a quella taccia (*c*), epperò poteva essere coordinata per sè stessa, indipendentemente da molto riguardo alla coesistenza delle imposte governative della stessa natura. Ma supposto pure che si abbia voluto evitare una duplicazione di pura apparenza, siccome una certa parte della rendita fondiaria è pur suscettiva di una imposta distinta come elemento di ricchezza individuale, e siccome è molto certo che la ricchezza non fondiaria subisce complessivamente una gravezza forse al di sotto della metà del 10 per 100 della rispettiva rendita (*a*), la tassa del valor locativo avrebbe potuto e potrebbe, se proporzionale, essere del 6 o dell' 8 per 100, secondo i bisogni locali, e se progressiva, arrivare fino al massimo del 14 o del 16 per 100, senza ombra di pericolo di dare in un eccesso.

Ma più probabilmente fu onesta peritanza del legislatore di fronte a quella obbiezione che vedemmo, la quale è veramente così forte da impedire l' opportuno e legittimo sviluppo della tassa. Quella obbiezione è ora tolta di mezzo colla innovazione proposta del metodo di computare la tassa; la quale innovazione adunque, nel mentre desidera per sè stessa una scala più elevata, anche ne permette l'adozione, eliminando l' ostacolo che prima vi si opponeva.

Io credo sinceramente che per tale innovazione la tassa sul valor locativo si presenti con una saldezza

tetragona. Forse si potranno elevare obbiezioni contro la riforma stessa; ma di serie non so vederne; e invece potrei, se non fosse il timore della taccia di prolissità, potrei dilungarmi nell' apologia.

g) I due decreti che regolano la tassa sul valor locativo, cioè il legislativo del giugno 1866, ed il regolamentare del gennajo 1867, sono pur suscettivi, a mio credere, di altri minori miglioramenti. Sarebbe desiderabile un temperamento alla disposizione dell'art. 12 del secondo decreto, cioè pel caso di appartamenti che restano vuoti di abitatori, se non di mobilio. È vero che questi appartamenti sono tenuti, come dice il decreto legislativo, art. 17, *a disposizione* del proprietario o del commerciante di abitazioni, ma sono tenuti a disposizione da costoro non per abitarli essi stessi ma per darli da abitare ad altri. Se un appartamento resta disaffittato, e sia pur fornito di mobilio, nessuno dovrebbe esser chiamato a pagare la tassa, avvegnachè quel quartiere non rappresenti nessuna ricchezza: l'attestazione giudiziaria di notorietà proverebbe abbastanza l' assenza della pigione. La tassa sul valor locativo deve, affinchè non degeneri nè diventi ingiusta, essere pagata da chi gode i locali d' abitazione, non mai dal locatore: eccezione opportuna è quella dei casi di locazione di camere e quartieri mobiliati, ma sempre supposta l' esistenza della condizione.

Sarebbe eziandio da modificarsi l'art. 21 del decreto regolamentare. Sta bene l' appello dalla commissione di sindacato ad un consesso superiore provinciale: ma codesta povera deputazione provinciale non so come possa bastare a tante e così disparate funzioni (§. 19); non può essere onnisciente e onniveggente, e tanto meno che la è costituita per uno scopo speciale. Una commissione di cinque o di sette persone, scelte dal

consiglio provinciale, anche fuori del proprio seno, di due in due anni, e con facoltà di confermarle, corrisponderebbe meglio al bisogno, e tanto più che il consiglio provinciale avrebbe naturalmente cura non solo di scegliere persone *ad hoc*, ma di sceglierle dai varii centri principali della Provincia. O sarebbe mai a supporsi che il legislatore stesso, nel mentre proponeva ai Comuni codesto nuovo cespite, non credeva in un considerevole sviluppo del medesimo?

Del resto le dispositive dei due decreti mi sembrano sane e plausibili.

h) In altri paesi invece del *valor locativo* si presero di mira altri indizi più o meno affini; porte e finestre, focolari, caminetti. Sono dati più ovvii, ma incomparabilmente inferiori, per merito indiziario, al valor locativo; e fatto è che perdettero favore, e lo vanno perdendo sempre più. Nelle maggiori città della Francia si studiò e si pratica una combinazione di questi dati col dato principale del valor locativo. Nei Paesi Bassi, la terra classica delle invenzioni fiscali, al valor locativo si accompagnano molti altri elementi; numero delle aperture, cioè porte e finestre, e focolari, mobilio, domestici e cavalli. Siffatte complicazioni mirano evidentemente allo scopo di superare quella grave obbiezione di cui ho già discorso, per poter quindi dare alla tassa un giusto e maggiore sviluppo. Credo peraltro che la riforma suggerita più sopra sia incomparabilmente preferibile, e per la chiarezza teorica, e per facilità ed efficacia, a tutte codeste complicazioni.

i) Tutto considerato, non è forse molto facile il darsi una spiegazione plausibile della indifferenza dei consigli comunali delle parecchie centinaja di centri civili popolosi: perchè non si sono essi appigliati con coraggio e fiducia alla tassa sul valor locativo; e pre-

ferirono invece di tirar innanzi con espedienti problematici, e col sopraccaricare le dirette governative, e forzando a produrre sempre più quel povero dazio di consumo, entrando anche in lotta col Governo dello Stato, ed assordando sè e gli altri con querimonie?

La tassa sul valor locativo ha dei difetti; ordinata come è, non può rendere moltissimo ed essere il refrigerio sufficiente della esausta facoltà finanziaria dei Comuni: ma può tuttavia giovare; e l'esperienza avrebbe dimostrato i lati deboli, e giustificato la domanda delle riforme opportune.

Gli è che in Italia vanno tutti d'accordo quando si tratta di spese *sociali*, tanto del Governo centrale quanto dei Governi locali, e vi si vedono comprese volontieri anche le spese dei *circensi;* ma l'accordo svanisce, o per dir meglio, si riproduce poi in senso inverso, cioè nel proposito di sottrarsi alle gravezze necessarie per le spese volute e godute. Avviene così che il Governo si trova nella necessità di fare di ogni erba fascio, e di prendersi la parte del leone anche sulle imposte di indole locale; avviene così che i Comuni non provvedono nè abbastanza, nè in tempo, nè con rispetto a giustizia; avviene così che al sopraggiungere della ineluttabile necessità, si sopraccaricano le imposte generali e si sforzano quelle che si hanno a produrre più del giusto, e ben direbbesi, più del possibile; avviene così che le stesse classi danarose ripugnano dal subire tasse dirette locali per i bisogni locali, e, influenti come sono, non le permettono, (§. 18). (1)

(1) Del resto, *tutto il mondo è paese,* dice il proverbio: quando si tratta di pagare imposte, l' *averte calicem* è la prima aspirazione del chiamato o da chiamarsi, non solo in Italia ma dovunque: tale è, per es., in gran parte la causa della opposi-

Questo è un andamento di cose, non soltanto inonesto, ingiusto, ma ancora, ciò che ad ogni uomo positivo può sembrar più grave, è un andamento impossibile nella pratica.

Abbiamo veduto che nelle aziende locali entrano funzioni giustificative di una certa sovrimposta, e considerevole, alle imposte dirette governative (§. 21, *a*); abbiamo veduto eziandio che nell' azienda comunale c' è un titolo giustificativo di una imposta abbastanza gravosa di consumazione (§. 24, *d*); ma ora abbiamo pur veduto che in questa azienda c' è anche un titolo complesso per una tassa diretta e progressiva sulle persone danarose del luogo (*d*, *e*), su tutti che hanno del superfluo; e la tassa applicata sull' indizio del valor locativo è quella appunto che risponde all' uopo: e deve quindi cessare la necessità di esagerare la sovrimposta; e deve pur frenarsi la intemperanza a cui si trascorre in materia di dazio di consumo (1).

zione che le classi agiate in Inghilterra fecero sempre, e fanno tuttavia, alla tassa sulla rendita (*income-tax*): ma in Italia le opposizioni siffatte sono più fortunate, come lo provano i bilanci colle loro enormi deficienze; e ciò pel motivo che qui le tasse non hanno, nemmeno nei bilanci comunali, destinazione speciale razionale o di giustizia.

(1) Mi pare che si pesi abbastanza sulla consumazione generale tra Governo e Comuni. Infatti

Dazio consumo comunale (1866) . . .	L.	64,919,949
Dazio consumo governativo (1869). . .	»	62,868,526
Monopolio governativo del sale (1869) .	»	68,000,000
Tassa sulla macinazione dei cereali (1869)	»	55,000,000
	L.	247,788,475

A codesto bisogna poi aggiungere buona parte dei 78,000,000, provento dei dazi di confine i quali gravitano su molti articoli di consumazione generale; poi ancora una parte dei 95,000,000

Nè si tiri fuori il troppo famoso teorema della irradiazione, o ripercussione, o incidenza, o comunque piaccia di chiamarlo: con ragionamenti nebulosi potrete metter su una specie di dimostrazione che la sovrimposta sulla tassa fondiaria rurale si ripercuote poi in parte eziandio sui proprietari di ricchezza mobile, e che la sovrimposta sulla fondiaria urbana si ripercuote in gran parte sugli inquilini, e che il dazio di consumo lo pagano, in ultima analisi, le persone danarose: i vostri ragionamenti lusingheranno il quietismo degli uni e la indifferenza dottrinale degli altri, ma non soddisferanno coloro che hanno un forte e scrupoloso sentimento di giustizia, e meno ancora tutti quelli che, nella migliore ipotesi, sono intanto costretti ad un' anticipazione per conto altrui.

E tanto meno vogliate ripetere la trita e vieta apologia delle imposte indirette di consumazione, cioè che si pagano senza avvedersene: non è punto vero, e più di un Governo ebbe occasione di convincersene a suo mal costo: ma vi fosse pure, in tale giudizio, una parte di vero, vi risponderei, con Proudhon, *qu' il n' est pas permis de voler un homme pourvu qu' il ne s' en aperçoive pas.*

provento del monopolio dei tabacchi, il consumo dei quali si è reso abituale in tutte le classi; nè bisogna lasciar fuori il provento del lotto, almeno due terzi dal quale escono dalle tasche del popolino. Mi pare, ripeto, che tutto ciò possa bastare, e che d' ora innanzi si dovrebbe prender di mira *direttamente* le borse più pesanti. In Inghilterra i dazi indiretti non colpiscono gli articoli di prima necessità: si calcola che due terze parti della somma totale degli introiti dello Stato e dei corpi locali sono pagate da un quarto della popolazione, e precisamente dalla parte più agiata.

§. 29.

Tasse minori.

a) Le tasse fin quì discorse sono le principalissime: anche negli altri paesi le finanze locali si sorreggono generalmente con tasse consimili: addizionali, consumo, diretta locale; nei paesi più civili il terzo fattore suol avere una parte più importante che negli altri, ed è ancora nei paesi più civili che a codesti tre fattori suole accompagnarsi una coorte più numerosa di tasse minori sui godimenti e sugli oggetti di lusso. La moltiplicità delle tasse è considerata dovunque come argomento di giustizia e di sufficienza, e ciò tanto per le finanze centrali quanto, e forse più, per le locali (§. 22 *b*). Sotto questo riguardo le sole eccezioni si presenterebbero, mi pare nella Danimarca, e certamente in Inghilterra. Tutti sanno che le molte tasse locali del Regno Unito cadono tutte sulla proprietà stabile, rurale ed urbana: quella è una moltiplicità di forma e di ordine, allo scopo della chiarezza e della giustizia, non una moltiplicità sostanziale: dovrò riparlarne più tardi; quì mi giova notare che appunto per la sua unicità fondamentale, il sistema tributario delle contee, dei borghi e delle parrocchie, riesce oramai eccessivamente gravoso ai contribuenti, e si incomincia a sperimentarlo insufficiente. Il giornale *The Economist*, del settembre ora passato, denunciando il rapido incremento delle tasse locali nel corso degli ultimi cinque anni, e detto che in molte parrocchie arrivano fino a sette, otto, ed anche più, scellini ogni lira, ciò che, insieme colla tassa governativa, equivale ad una confisca di fatto, addita poi i remedi,

e principale tra questi l'introduzione di altre e diverse imposte nei bilanci locali, in ispecie di tasse su articoli di consumazione, e la cessione dal Governo alle parrocchie delle tasse sui cavalli, sulle vetture, sui cani, sugli stemmi gentilizi, e simili; e consiglia pure alle autorità dei borghi di trarre il maggior partito possibile da certi servizi pubblici che si risolvono in prestazioni a privati.

b) I nostri Comuni, e più i più popolosi, hanno un campo discretamente largo per il collocamento di tasse di godimento e su oggetti di lusso; il campo potrebbe essere ampliato, specialmente per questo secondo elemento; ma intanto non sarebbe, in generale, rimprovero immeritato che i Comuni trascurano di coltivare i cespiti minori. Sono di lieve conto se presi ad uno ad uno, ma insieme possono dare un provento considerevole, in ragione diretta della massa agglomerata di popolazione, vale a dire della ricchezza e civiltà del Comune. Chi disse che non vi sono piccole economie, voleva anche dire che non vi sono piccole entrate; e questa è una massima tanto più preziosa quando le finanze sociali sono sbilanciate e in dissesto.

§. 30.

Tasse scolastiche.

a) Ho fatto altrove la distinzione dei servizi sociali in pubblici e privati, e fra questi ultimi ricordai l'istruzione impartita per mezzo di istituti governativi, provinciali e comunali. L'istruzione viene generalmente impartita gratuitamente, chè certe tasse scolastiche sono lungi dall'avere il valore di un corrispettivo della spesa. Mi affretto a dichiarare che io sono il primo a

plaudire a tutto ciò che Governo, Provincie e Comuni fanno o fossero per fare all' uopo della massima diffusione dell' istruzione elementare: dico peraltro che la gratuità cieca, universale, pur di questa istruzione, patisce eccezioni di giustizia e di convenienza; soggiungo poi che la gratuità, o quasi, della istruzione secondaria di ogni specie, e dell' istruzione superiore, scientifica e professionale, non si giustifica in niun modo.

b) Io non posso qui dilungarmi a trattare del tema dell' istruzione, tema che si complica sotto l' influenza di abitudini e di pregiudizi diversi: qui si tratta di finanza, e particolarmente di finanze locali; e mi limiterò adunque a dire come potrebbe e dovrebbe scomparire dal passivo dei bilanci locali almeno buona parte della spesa per i vari rami dell'istruzione secondaria, industriale, scientifica ecc. ecc., senza detrimento della coltura nazionale.

Stato, Provincie e Comuni spendono oggidì, non so bene, ma credo circa 40 milioni di lire in codesta istruzione, e quasi tutti gratuitamente. Ora io dico: adottate un processo consigliato dalla condizione generale delle popolazioni, sottraete mano mano dalla spesa per l' istruzione secondaria e superiore, per aggiungere quindi a fomento dell' istruzione elementare della classe meno agiata e povera, particolarmente nelle campagne, la metà della sottrazione; e nello stesso tempo tassate l' inscrizione dei concorrenti alle scuole secondarie. Con siffatto processo fra due lustri al più si potrebbero avere buone scuole elementari in tutti gli angoli del paese; il livello universale della coltura intellettuale sarebbe innalzato, con tendenza ad innalzarsi sempre più; e con ciò verrebbe meno affatto il supposto bisogno di ajuti *diretti* e dispendiosi all'istruzione di grado più elevato: agli istituti di persone o di associazioni

private non potrebbe più mancare l'alimento del sufficiente concorso di discepoli. Chi pretende di innalzare un edificio senza fondamenti abbastanza larghi e sodi, è certo che deve sostenere le pareti con puntelli di ogni maniera; ma il miglior edificio, più saldo, comodo e durevole, è sempre quello che sta e riposa tutto sulle sue fondamenta. Scuole elementari fornite di istitutori di buona ed elevata coltura, accessibili a tutti, anche a coloro che vivono nei paesi più alpestri, scuole normali, conferenze magistrali; ecco dove devono convergere le cure e le spese della società: e quando ciò sia, e soltanto allora, si avranno molte e buone scuole per l'istruzione secondaria delle varie specie, e per l' istruzione scientifica e professionale, senza che vi sia più bisogno di opera *diretta* e di spese da parte del Governo centrale, nè dei Governi locali; e se scuole provinciali e comunali vi saranno ancora per l' istruzione tecnica, classica, filosofica ecc. ecc., potranno essere tenute a spesa dei discepoli ed uditori.

c) La conclusione finanziaria di questa che potrebbe parere una digressione, è che Provincie e Comuni devono mirare ad indennizzarsi mercè tasse scolastiche di quanto spendono per l' istruzione non elementare; peraltro a due condizioni, cioè che allo scopo si cammini pure coraggiosamente, senza arrestarsi, ma non troppo rapidamente, e che il provento delle tasse scolastiche sia primamente e fino ad una certa misura, cioè fino alla metà della spesa, applicato manifestamente a favore dell' istruzione elementare, cioè in sussidi ai Comuni per l' erezione delle aule, in supplimenti di congrua ai maestri dei Comuni più poveri o a popolazione più dispersa, in pensioni a giovanetti più promettenti che vogliano adire alla scuola normale, nel fornire di buon personale queste scuole normali,

in ispezioni frequenti e serie, ecc. ecc. — La tassa potrebbe essere un po' più elevata per i discepoli delle scuole d' istruzione classica che non per quelli delle scuole d' istruzione tecnica; .... ma basta di ciò.

§. 31.

Tasse di posto, e simili.

a) Si può affermare che non sono abbastanza coltivate le tasse di cui ai numeri 2 e 3 dell'articolo 118 della legge comunale e provinciale (§. 17, *a*), dalle quali moltissimi Comuni potrebbero avere un provento considerevole. Codeste specie di tasse sono sviluppate con molta oculatezza nel Belgio e nei Paesi Bassi; e converrebbe vedere quanto si pratica a questo riguardo dai Comuni di quei paesi (1).

(1) Per dichiarazione portata da certe *Norme per l' approvazione dei regolamenti delle imposte comunali,* del 10 settembre 1865, diramate poi agli uffici esecutivi con una circolare del 17 stesso mese, la privativa comunale per l' esercizio della misura pubblica, che è ristretta dalla legge ai cereali ed al vino, può in via di tolleranza estendersi anche all' aceto, agli spiriti, ai liquori ed alla birra. D' altra parte vedo che in parecchie città la privativa del peso comprende, e con profitto, anche il peso *piccolo*. Tutto considerato, mi pare impossibile che la privativa per peso e misura e fitto di banchi non possa dare ai Comuni tutti insieme del Regno più di L. 730,000.

Anche della facoltà di imporre una tassa per l' occupazione di spazii ed aree pubbliche non si sa approfittare: quando si vede ciò chè avviene degli spazii ed aree pubbliche, particolarmente nelle città, davvero che la cifra di L. 1,190,000 apparisce stranamente esigua.

Secondo l' alinea n. 3 ai Comuni compete pure la facoltà di imporre una tassa ai proprietari delle vetture da piazza e degli *omnibus* che fanno stazione, e ciò per l' occupazione del suolo pubblico municipale. Malgrado la limitazione prescritta dalla legge, quest' altro ramo del posteggio potrebbe fruttare alquanto alle trenta o quaranta città maggiori. Ma oggi non si vedrebbe come si possa usarne con molto profitto, colpa la concorrenza soperchiante della tassa governativa sulle vetture pubbliche. È questa un' altra limitazione indiretta del diritto finanziario del Comune, che avrei dovuto ricordare altrove, a rincalzo maggiore della tesi della cessione ai Comuni della tassa governativa sulle vetture e i domestici (§. 26).

b) Percorrendo le vie delle città, in particolare delle città di maggior commercio, occorrefrequentemente lo spettacolo più o meno indecoroso di pezzuole di carta affisse ai muri, spesso in tanta copia da coprire il muro per più metri in lunghezza e in altezza; poi, quasi ciò fosse poco, ad ogni quadrivio, ad ogni angolo di via, si affaccia ancora qualche affisso solitario, più strano, o più peritoso, o più orgoglioso. Ed il costume va crescendo.

Più volte mi si presentò l' idea che in tale bisogno di pubblicità vi sarebbe di che fare un monopolio municipale, con vantaggio del tesoro comunale, ed anche dell' ordine e del decoro pubblico. Il Municipio, esempligrazia, di Firenze, proclamato, con appoggio ad una legge, il monopolio della pubblicità mediante affissi, sceglierebbe cento punti della città per le affissioni, distinguendoli in due categorie, la prima dei punti più confacenti a pubblicità, e la seconda dei meno. La tariffa dovrebbe poter portare tasse differenziali: ma anche regolata sulla sola base della grandezza del foglio

da affiggersi, sarebbe discretamente ferace: dall' ampiezza di un decimo di metro quadrato o meno fino a quella di un metro quadrato, che sarebbe l'ampiezza massima, c' è campo per una scala che vada dalle lire 3 alle lire 30. Questo per l' affissione *in tutti* o *in più della metà* posti di prima categoria. La tassa per l' affissione in tutti o in più della metà posti di seconda categoria potrebbe essere di un terzo di meno. Libero di promuovere l' affissione soltanto nei posti dell' una o dell' altra; libero di promuovere l'affissione in meno della metà posti dell' una o dell' altra categoria, con che la tassa si limiterebbe alla metà della normale. Un ufficio centrale riceverebbe, nelle ore pomeridiane di ogni giorno, le commissioni. Va da sè che il Municipio potrebbe dare il monopolio in appalto. Un' impronta d' ufficio sull' affisso guiderebbe la sorveglianza municipale già attivata per tanti altri scopi: opportune penalità guarentirebbero il monopolio. Il Municipio farebbe gratuitamente l' affissione dei proclami, decreti, notificazioni ecc. dell' autorità governativa e giudiziaria, e dell' autorità provinciale, e di quegli altri ufficii e corpi morali che sarebbero tassativamente indicati dal regolamento. L' affissione è ora così disordinata e sporadica che non credei di poter fare delle osservazioni, per una statistica: ma la presunzione, riguardo al Municipio di Firenze, di un introito di 40 o di 50 mila lire, non è certo temeraria, e fors' anche è troppo moderata. Comunque, mi pare che la cosa meriti qualche attenzione da parte dei grossi Comuni.

§. 32.

Tasse sui godimenti ed oggetti di lusso.

a) Dicendo della cessione ai Comuni della duplice tassa sulle vetture ed i domestici (§. 26), addussi, fra altre, questa ragione, che potrebbe entrare molto opportunamente in un complesso di tasse locali sui godimenti ed oggetti di lusso. Dopo le cose dette in più incontri, nessuno mi attribuirà nemmeno per un istante il pensiero di tasse suntuarie, di apostolato in favore della semplicità spartana ; la libertà moderna non permette più di codeste amalgame della morale, della religione, della modestia ecc. ecc., colla politica. Ora in politica trattasi sempre e soltanto di diritti, e precisamente di debito e credito, di dare ed avere, tanto nell' ordine dei rapporti tra cittadini e cittadini, quanto nell' ordine dei rapporti tra i cittadini e le aggregazioni civili, Stato, Comuni, Provincie : tutto il resto potrà influire o subire influenza, ma soltanto indirettamente : perfino le leggi civili e penali che sembrano fatte a tutela di ciò che più volgarmente si intende per buon costume, si riducono a leggi difensive dei rapporti di famiglia e dell' integrità personale ; e se il potere sociale si occupa di decenza pubblica, non è lui che pretenda influire sull' opinione morale e sulla costumatezza generale, è bensì questa opinione che glielo ingiunge. Ma veniamo al tema.

L' imposta essendo un *sussidio* anticipato per *dati* servizi, ne deriva che dovrà essere sopportata da coloro a cui i servizi vengono prestati : imposte *generali* per servizi generali, *proporzionali* per servizi di utilità corrispondente alla facoltà economica complessiva

di ciascuno, *locali* per servizi prestati nelle località a soddisfacimento di bisogni propri e peculiari della popolazione locale, *speciali* per servizi speciali, *progressive* pei servizi di cui più godono le classi più agiate, o almeno per quelle prestazioni sociali che non sono di dovere, e che nell' ordine dei rapporti privati non si possono ragionevolmente domandare se non alle persone che hanno molto superfluo.

Lo Stato non ha titoli naturali ad imposte speciali (§§. 1, 4 *b*, 10, 12): universalità e proporzionalità, come sono i caratteri esteriori ordinari della sua azione, così sono le condizioni del suo diritto finanziario. Il Comune invece presta, per la natura sua, servizi di specie varie, e sovenli per mandato tacito od espresso, vale a dire per soddisfare un bisogno o desiderio speciale, limitato, di questa o di quella classe, di questo o di quell' ordine della cittadinanza. E sono del numero tutti i servizi che, avuto riguardo alle condizioni generali della cittadinanza, cioè della popolazione del luogo, si possono chiamare di lusso: questi servizi fondano un titolo del Comune a levare sulle classi più agiate, e soltanto su di èsse, una somma corrispondente di pecunia. Fu già una volta dimostrato, e fu poi ripetuto più volte, che i Comuni e le Provincie hanno il diritto e il dovere di assumere nell' opera di ripartizione dei carichi locali anche il criterio della corrispettività, in relazione e corrispondenza a quelle spese sociali di cui godono diversamente, cioè sì e no, più e meno, le diverse classi e i varii ceti: e fra tali spese vengono appunto le voluttuarie.

L' idea del lusso, della spesa voluttuaria, si definisce secondo i tempi, i luoghi e le circostanze: generalmente parlando si possono annoverare fra le spese comunali di lusso quelle che si fanno per erigere e man-

tenere teatri, per giardini pubblici e pubblici passeggi, per il pubblico ornato, per l' illuminazione più splendida, per corpi di musica, e per altri oggetti anche più evidentemente superflui.

b) Chi dovrà contribuire per queste e simili spese? Gli è come domandare chi gode di tali spese, e più le desidera, e forse le vuole? Non gli operai giornalieri; non nemmeno tutti coloro, e sono il gran numero, che vivono a settimane o a mesi. Che importa a tutti costoro che le vie e le piazze della città siano illuminate la notte così da sfidare il giorno? Essi dormono. Che importa loro che il teatro comunale sia accessibile con minor spesa? È sempre una spesa incompatibile collo stato del loro tesoro. Che giovano ad essi i giardini deliziosi per fresche ombre, cascate e getti d'acqua, piante esotiche, sorriso perpetuo di fiori? Quella poca di domenica, se pur l' hanno libera, possono prendere la via dei campi. E la pavimentazione liscia, regolare, fatta su disegno, per pedoni e vetture? A loro basta di poter camminare sul sodo. E la musica, e i monumenti, e tante altre bellezze? Sì, piaceranno forse, ma non tanto da spender danari, i quali dovrebbero essere diffalcati dalla spesa del pane quotidiano, del vestito a mala pena decente, dell' alloggio già troppo discomodo ed angusto.

Le spese comunali voluttuarie devono essere coperte mediante contribuzioni da parte delle classi agiate, e in ragione dell' agiatezza individuale: come, con qual maniera di contribuzioni?

Il dazio di consumo colpisce gli articoli di consumazione più generale, e suole colpirli, non *ad valorem*, ma a peso, numero o misura: non è lecito adunque di pensare ad un aumento di questa gravezza.

La fondiaria rurale ed urbana è un' imposta *materiale;* essa colpisce ciecamente, cioè senza por mente

alla condizione più o meno agiata delle persone; e colpisce troppo ampiamente, cioè troppo numero di persone, e perfino le persone fittizie: non si può credere di far contribuire, mediante sovrimposta, le classi agiate, e soltanto esse, e in ragione dell' agiatezza.

L' imposta diretta sulla ricchezza mobile, come imposta personale e traente sulla complessa facoltà mobiliare delle persone, si presterebbe meglio, per la natura sua, a subire un carico speciale, cioè un aumento a carico dei contribuenti più agiati; ma è notorio quanto ne sia incompleta l' attuazione; innoltre è una imposta che aggrava particolarmente una specie di ricchezza: insomma presenta una base angusta e incompleta, vale a dire insufficiente ed ingiusta.

La tassa sul valor locativo corrisponderebbe molto meglio al bisogno; riportai le parole di Esquirou de Parieu, le quali vengono a dire che colla tassa sulle abitazioni si può colpire ampiamente il superfluo. Ma in primo luogo la tassa sul valor locativo l' abbiamo nella legge, e rimane ancora che la si abbia realmente; ed anzi la legge stessa ha bisogno di una grave riforma affinchè la tassa possa corrispondere effettivamente allo spirito, alla vocazione sua, di tassa sull' agiatezza. Poi è pur sempre una tassa applicata per via di indizio; è il migliore indizio generale che si abbia, è un indizio intrinsecamente buono, ma è sempre un indizio; e tutti sanno che la prova indiziaria è sempre imperfetta, e non si può approfittarne al di là di certi limiti segnati dal buon senso e dalla prudenza. Se in un Comune si vogliono fare spese voluttuarie sarà di gran lunga meglio, cioè più giusto e più utile, che si approfitti della tassa sul valor locativo, anzichè delle altre dette più sopra; ma il partito ottimo sarà quello di colpire l' agiatezza per mezzo degli indizi più

vicini, direi più specialmente significativi, dell' agiatezza, cioè i godimenti e gli oggetti volgarmente considerati come più squisiti e di lusso: lusso per lusso.

c) La tassa sulle vetture e sui domestici sarebbe la principale: applicata dai Comuni nel proprio interesse darebbe certamente di più che non dia ora al tesoro dello Stato; si è certi di restare nei limiti del vero presumendo un provento complessivo di 5 milioni di lire. La sola tassa sulle vetture diede al tesoro inglese, nel 1860, quasi 8 milioni di franchi.

La tassa speciale sui cavalli potrebbe dare di più anch' essa ai Comuni, quando la si rendesse sensibilmente progressiva: nei Paesi Bassi la tassa ordinaria è di fiorini 25, ma il secondo cavallo è tassato di fiorini 45, il quarto di fiorini 75, il sesto di fiorini 115. Sarebbe facile escogitare un temperamento a sollievo degli impresari di vetture da piazza e da nolo, onde conservare a codesta tassa il carattere di tassa sul lusso.

Anche la tassa sui cani è una risorsa non ispregevole, e i nostri Comuni hanno in generale il torto di trascurarla; anche quelli, e non sono pochi, che pensarono di introdurla la considerarono un provvedimento di polizia sanitaria più presto che un mezzo di finanza. Eppure i Governi inglese e francese ne ritraggono ciascuno circa 6 milioni di franchi; e la tassa fa una figura notevole nei bilanci locali dei Paesi Bassi, e del Belgio (1), dove è cespite provinciale al quale prendono poi parte anche i Comuni. Bisognerebbe considerare

(1) Non so che ne sia in Germania, ma credo che pur qui sia un mezzo coltivato, e con molto profitto: a detta de' *giornali*, il Municipio di Berlino ritrarrebbe dalla tassa sui cani la cospicua somma di L. 225,000.

come si regga la faccenda in que' paesi, e particolarmente nell' ultimo. (1)

Comunque fossero ordinate e sviluppate, queste tasse speciali sarebbero tuttavia lontane dal sopperire alle spese locali di lusso, le quali sono molte e non lievi.

Una volta posto il principio di giustizia che le spese locali di lusso devono andare a carico dei cittadini che hanno del superfluo, e in ragione di questo superfluo, converrebbe riversare il peso della deficienza sui gradi maggiori del valore locativo: ma se la tassa sul valor locativo non si abbia, o non sia opportunamente sistemata, e in ogni ipotesi, prima di rivolgersi ad essa per averne l' occorrente pecunia, converrà vedere se e quali altri appigli vi siano nel Comune per aggravezzare il lusso privato. È un quesito di analisi e di opportunità pratica.

d) Una massima deve guidare il finanziere del Comune in codesta indagine, e nella determinazione delle quote di tassa; è questa, che le tasse sul lusso non devono degenerare in tasse *suntuarie*, cioè limitative dei godimenti e consumi di lusso; val quanto dire che alla meta della sufficienza si deve tendere colla moltiplicità piuttosto che colla gravezza delle quote.

Non è certamente un male se le tasse di questo genere hanno l' effetto di distogliere alcuni capricciosi o

(1) Tutti insieme i Comuni del Regno dalla tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma, e sui cani, ritraggono ora appena L. 2,300,000; veramente poco! Ma è un dato curioso questo, che mentre le tasse in parola sono quasi nulle nella massima parte della penisola, riescono fruttuose alle finanze comunali nelle Marche, dove rappresentano il 12,55 per 100 dell' entrata ordinaria. È prova sufficiente che questo cespite potrebbe dare in complesso ai Comuni oltre 10 milioni.

vanitosi dallo spendere in lusso ciò che spender dovrebbero, e che infatti spenderanno, in oggetti di necessità o di utilità più positiva: ma, come ho già detto, non è questo un assunto legittimo dei poteri sociali; innoltre il lusso, ha detto taluno, è sinonimo di progresso; il lusso, dicono altri, alimenta le industrie, e restringere il lusso equivale a diminuire il lavoro. Si potrebbe rispondere che il tanto di meno speso nel lusso sarà tanto di più speso in altro, ovvero capitalizzato: ma, ripeto, il finanziere deve evitare affatto una simile questione. Il finanziere deve prendere la società come è e come vuol essere; e guardarsi attentamente dal cagionare pressioni che determinar potrebbero più o meno gravi spostamenti nell'ordine economico naturale. Vi sono spese locali di lusso; queste spese sono un' esigenza delle classi agiate: non avendosi un' imposta collocata direttamente sulle maggiori fortune, e soltanto su di esse, convien cercare altra via per arrivare allo scopo di giustizia e di ordine finanziario di far contribuire per le spese sociali di lusso le persone che le vogliono e che principalmente ne godono: queste sono appunto quelle persone che sogliono fare spese di lusso privato: si colpiscano adunque per mezzo, cioè sull'indizio di queste spese private: peraltro, conclude il finanziere, mi guarderò dal colpire questi indizi in modo da determinarne una diminuzione sensibile, chè mi darei della zappa sui piedi. E qui finisce la teoria del finanziere. Se andasse oltre, se, per es., dicesse: si aggravi pure la tassa; ne diminuirò, è vero, la base, ma anche distoglierò le classi agiate dal far spese di lusso e dal volere spese sociali di lusso: in allora egli non farebbe più da finanziere, ma bensì da politico, e da politico dei tempi antichi.

Un' altra norma è questa, che bisogna studiare un collocamento tale della tassa che l' esazione possa aver luogo regolarmente e senza indiscrete inquisizioni: è per ciò che si hanno più generalmente le tasse già enumerate, sulle vetture, cavalli, domestici, cani.

e) Molti altri vi sono oggetto di lusso, ma meno ovvii e visibili. Le stoffe di seta, i tappeti soppedanei, gli specchi, gli oggetti d' oreficeria, i mobili di lusso in genere, gli orologi d' oro e a pendolo, le pietre preziose; questi sono tutti oggetti di lusso; ma come si fa a rintracciarli per praticare la tassazione senza provocare renuenze vivaci e recriminazioni? Io crederei che potrebbe star bene una tassa speciale sui venditorii, botteghe, o comunque si chiamino i locali di mostra o di spaccio degli oggetti indicati e di altri, come le stoviglie di porcellana, le confetture, i giocattoli, i vini stranieri (1). La tassa potrebbe essere denominata appunto dal suo scopo, cioè *tassa per il decoro e le pubbliche comodità*, e fruttare un reddito considerevole, pur restando leggiera: i venditorii di ciascuna specie si distinguerebbero in due categorie, a giudizio della commissione comunale di sindacato. Una tassa annuale di 100 a 150 lire per i venditorii di prima, e di 40 a 80 lire per quelli di seconda, non incontrerebbe lotta di querimonie e dissimulazioni, sia per la qua-

(1) Si crede di poter colpire la consumazione dei commestibili levando la tassa presso i venditorii, perchè non si dovrebbe poter colpire la consumazione degli articoli di lusso, siano oggetti di vestiario, o di mobilio, o di ghiottornia? Qui mi pare anzi che il processo sarebbe scevro dell' inconveniente che si incontra nella tassa di consumazione collocata sugli *esercizi* degli articoli di prima necessità e di consumazione generale, che è quello di colpire più gravemente la classe meno agiata, che si provvede sempre al minuto (§. 36, *b*).

lità delle *ditte*, sia per la semplicità della procedura. Nel complesso della tassa potrebbero peraltro entrare direttamente anche oggetti singoli detenuti in case private, o nei ritrovi pubblici a diletto degli avventori. I biliardi ed i pianoforti sono particolarmente adatti a sopportare la tassa; ma specialmente i primi non patiscono eccezioni, ed una tassa annua di 50 lire almeno ci starebbe bene, e in certi luoghi e circostanze potrebbe essere del doppio senza cagionare la rimozione dell'oggetto e la rinuncia al divertimento. Finalmente nel complesso della tassa per le pubbliche comodità potrebbe figurare anche una tassa sulle rappresentazioni teatrali ed altri divertimenti pubblici. A vedere certi *stanziamenti* nei bilanci comunali si direbbe che le popolazioni nostre ereditarono dal famoso *popolo romano* la pretesa dei *circensi* gratuiti: ma i *grandi* di quel popolo saccheggiavano l'orbe, e potevano soddisfare il gusto della massa: ora le condizioni sono molto diverse; e l'Italia ha appena terminato, se pure, di essere saccheggiata essa dall'orbe; e se le popolazioni amano divertirsi è giuocoforza che i singoli individui mettino mano al taschino. In questo stato della opinione popolare fu quasi temerità quella di porre una tassa speciale sui divertimenti teatrali (§. 25 *c*): qui ripeterò che la tassa deve essere abbandonata ai Comuni. Quelli di questi che stanziano spese teatrali dovrebbero anzitutto pensare a togliere un simile sconcio: tutti poi i Comuni urbani dovrebbero valersi di una tassa sui teatri: nei Paesi Bassi, dove vive un popolo libero tanto quanto l'Italiano, ma molto più istruito, laborioso e civile, colà i Comuni si giovano eziandio di una tassa sulle rappresentazioni teatrali ed altri divertimenti pubblici. Dato il monopolio

della pubblicità per affissi, questa tassa voluttuaria potrebbe forse essere compenetrata e levata insieme colla tassa d' affissione degli *avvisi*.

§. 33.

Dei Comuni rurali in particolare.

Pervenuti a quest' ultimo limite del tema, e cedendo alla vaghezza istintiva di rivolgersi a ricorrere ed abbracciare collo sguardo il campo percorso, non possiamo non essere colpiti da una lacuna ampia e profonda, cioè da una gravissima insufficienza del complesso sistema di imposte locali. Come già il sistema vigente, così anche il sistema finanziario comunale perfezionato, ordinato e sviluppato secondo venni dicendo, non provvederebbe punto, o servirebbe ben poco, alle molte migliaja di piccoli Comuni, e nemmeno a quelle molte centinaje di Comuni i quali hanno apparentemente un corpo vistoso, ma sono poco consistenti, avvegnachè la rispettiva popolazione sia dispersa su ampia superficie, in casali, comunelli, villaggi, cascine (1).

« In questi Comuni e particolarmente nei rurali in cui

(1) Secondo la classificazione dei Comnni adottata nel censimento generale della popolazione, sono considerati per urbani i Comuni nel cui territorio vi abbia un centro di popolazione di 6,000 abitanti o più, o che, senza avere la indicata cifra di popolazione accentrata, siano sede dei capiluoghi di Provincie. Tutti gli altri Comuni si ritengono rurali. A questa stregua risultano:

Comuni urbani 386, per una popolazione complessiva di . . . . 7,360,300.

Comnni rurali 8,159 per una popolazione complessiva di . . . . 16,913,480.

« ristretto e di poche centinaja è il numero dei comu-
« nisti, e nei quali, oltre il difetto delle industrie, e
« l'assoluta o quasi assoluta mancanza di qualsiasi
« commercio, poche case rustiche servono a ricoverare
« le famiglie, e il patrimonio dell'abitante consiste
« in poche terre che egli stesso lavora, e la sua ric-
« chezza mobile si riduce al poco bestiame destinato
« al servizio dell'agricoltura ed a pochi armenti, quale
« risorsa si potrebbe mai ritrarre per le finanze comu-
« nali dai suddetti cespiti (*quelli della legislazione*
« *vigente*, v. §. 17) d' imposizione? Ivi la consu-
« mazione locale è in proporzioni assai tenui, e di
« generi di prima e di assoluta necessità. Non è
« possibile o riescirebbe sommamente difficile e ves-
« satorio, e relativamente troppo dispendioso insti-
« tuirvi dazi da riscuotersi per esercizio od anche
« semplicemente per abbuonamento, sui commestibili
« e sulle bevande, sui materiali da costruzione, sui
« foraggi e simili materie. Infeconda è la facoltà di
« dare in appalto l'esercizio con privativa del diritto
« di peso pubblico e della misura dei cereali e del
« vino: inutile quella della privativa di affittare ban-
« chi pubblici in occasione di fiere e mercati che mai
« o soltanto qualche volta all'anno in quei piccoli
« centri si tengono; affatto improduttiva l'altra di
« concedere l'occupazione, raramente o in nessun caso
« ricercata, di spazi ed aree pubbliche mediante il pa-
« gamento di una tassa; illusoria quella di mettere
« un'imposta sui cani, poichè, a parte la poca entità
« del prodotto che in genere se ne potrebbe ricavare,
« i cani che si allevano e si mantengono nella cam-
« pagna sono appunto per lo più quelli destinati alla
« custodia degli edifizi e del gregge. Nè con molto
« profitto si potrebbe fare assegnamento sopra una

« tassa da imporsi sulle bestie da tiro, da sella o da
« soma: o vi sono in troppo scarso numero, o questa
« tassa colpirebbe più specialmente la classe degli abi-
« tanti più laboriosa, o, trattandosi di bestie necessarie
« al servizio dell' agricoltura, dessa in molti casi rie-
« scirebbe ad un maggior aggravio della proprietà fon-
« diaria. A nulla o a poco potrebbe ascendere il pro-
« vento della tassa sul valor locativo delle abita-
« zioni, particolarmente per effetto della disposizione
« dell' articolo settimo del regio decreto 31 gennajo
« 1867 colla quale ne sono dichiarate esenti le abi-
« tazioni dei coltivatori. Vi ha dei Comuni nei quali
« difficilmente si potrebbero contare più di tre o quat-
« tro case che non siano comprese in tale eccezione
« (*quei Comuni sono veramente gruppi di case colo-*
« *niche*); e d' altronde, siccome detta tassa, se pro-
« porzionale, non può essere che del due per cento,
« e, se progressiva, deve essere contenuta fra il quat-
« tro ed il dieci per cento, e poco elevato suol essere
« in quei luoghi il valore locativo delle case, è evi-
« dente che vana è la facoltà di ricorrere alla mede-
« sima. Anche il diritto di sovraimporre centesimi ad-
« dizionali alla tassa sui redditi della ricchezza mobile,
« assottigliato e circoscritto dalle limitazioni ed ecce-
« zioni apposte dalla legge 14 luglio 1864, dal de-
« creto legislativo 28 giugno 1866 e dalla legge 28
« maggio 1867, è reso sterile ed inefficace nella sua
« applicazione ai piccoli Comuni. Esonerati dalla tassa
« di ricchezza mobile, epperò anche dalla sovratassa,
« i redditi inferiori alle lire 400, conservata la *discri-*
« *minazione* nel determinare i redditi imponibili, sta-
« bilita l' imposizione separata del reddito delle fa-
« miglie consociate nella stessa colonia agraria, esentati
« dal sopraccarico dei centesimi addizionali i redditi

« provenienti da stipendi, da pensioni e da altri as-
« segni fissi personali che si pagano dal tesoro per
« conto dello Stato (*e dalle Provincie e dai Comuni.*),
« quale parte di mezzi possono ancora trovare i pic-
« coli Comuni, segnatamente quelli in cui la ricchezza
« mobile esiste in proporzioni assai limitate, per sop-
« perire ai loro bisogni?

« E così accade che le facoltà date ai Comuni di fare
« imposizioni, per molti di essi si riducono unicamente
« alla necessità di sovrimporre alla contribuzione fon-
« diaria; ed in questo fatto è forse da riconoscersi
« una delle prime origini del loro squilibrio economico-
« finanziario. In una grandissima parte dei medesimi,
« a fronte delle molte inevitabili spese, si verifica ogni
« anno anche la necessità di oltrepassare il limite dalla
« legge fissato agli addizionali sulla fondiaria e di do-
« verne chiedere l' autorizzazione alla deputazione pro-
« vinciale. Senonchè, prescrivendo la legge che pareg-
« giando il sopraccarico l' imposta principale, non si
« possa autorizzarne l' aumento senza la condizione
« dell' obbligo del contemporaneo esperimento della
« tassa sul valor locativo, le deputazioni si trovarono
« spesso fra il contrasto e gli ostacoli di questa asso-
« luta disposizione e della manifesta impossibilità della
« sua esecuzione. In tale conflitto doveva naturalmente
« prevalere il concetto che il legislatore non avesse
« voluto mettere i Comuni nella impossibilità di prov-
« vedere ai loro maggiori bisogni, di soddisfare ai loro
« obblighi, di amministrare. Quale conseguenza doveva
« da ciò scaturire è facile indovinare; il fatto, cioè, che
« di continuo va ripetendosi, che le deputazioni si
« trovano costrette, quanto ai piccoli Comuni, e sopra-
« tutto quanto ai rurali, di autorizzare il sopraccarico
« all' imposta fondiaria oltre il limite stabilito dalla
« legge, anche senza la condizione evidentemente ine-

« seguibile della contemporanea attivazione della tassa
« sul valore locativo. » (1)

È questo un brano della relazione che una commissione della camera elettiva faceva precedere ad un progetto di legge per una tassa *focolare*. Quel documento aveva la data del 6 aprile 1868; il progetto non passò in legge; da esso ripete tuttavia la sua origine la disposizione, a suo luogo riferita (§ 17 *i*), della legge 26 luglio 1868: la quale disposizione sarà forse usata con qualche profitto, ma, senza forse, non sarà la salute finanziaria degli otto mila Comuni rurali.

§. 34.

Consorzi politici di Comuni rurali.

a) L' impotenza finanziaria dei piccoli Comuni fu sempre lamentata vivamente, ed il guajo ebbe eco ognora in parlamento; e qui e fuori di qui furono proposti ed agitati dei rimedi.

(1) Ecco alcune cifre. Nel 1866, sul prodotto totale del dazio comunale di consumo, che fu di L. 61,919,949, i Comuni rurali si ebbero soltanto L. 8,908,761: dagli altri cespiti attribuiti dalla legge comunale, meno la sovrimposta, i Comuni rurali tutti insieme ritrassero appena L. 2,000,000. Le sovrimposte adunque, da cui i Comuni urbani traggono appena il 18 o il 19 per 100 dell' entrata complessiva, formano per necessità il maggior titolo di entrata pei Comuni rurali; nella somma di L. 128,373,351, entrata totale dei Comuni rurali nel 1866, le sovrimposte vi entrarono per L. 59,241,371. Le rendite patrimoniali, quasi nulle pei Comuni urbani, sono il principale provento ordinario dei rurali; fruttarono nel 1866 L. 20,946,243. In complesso, nel 1866, mentre gli 8,159 Comuni rurali ebbero un attivo di L. 128,373,351, e così una entrata sociale di L. 7,60 per testa, i 386 Comuni urbani ebbero un attivo di L. 151,000,000, che danno la quota di L. 20,50 per testa.

L' introduzione di qualche tassa adatta particolarmente ai piccoli Comuni, nonchè a tutti quelli che per la loro conformazione fisica furono dichiarati *aperti* per l' applicazione del dazio di consumo, è certamente il rimedio più ovvio; ma non è, come già si disse, un rimedio bastevole, cioè generale e completo. La tassa lenirebbe il male in molti Comuni, lo guarirebbe in pochissimi; la causa del male si radica nella debolezza economica di moltissimi Comuni; nessuna tassa può essere rimedio sufficiente al male, avvegnachè non possa creare quella ricchezza che non si ha.

Di ciò erano e sono persuasi quei molti che segnalano nella esiguità fisica dei Comuni la causa del loro dissesto, della loro impotenza finanziaria, prendendo ragione di quì a proclamare la necessità della fusione dei Comuni piccoli in corpi comunali grossi così da costituire un fascio sufficiente di mezzi pecuniari: e la tesi fu qualche volta sostenuta con calore forse eccessivo, e con una risolutezza di proposizioni non molto consuonante colle idee di libertà e di autonomia quali si vogliono applicare alle associazioni come ai singoli individui. (1)

In primo luogo osservo che costoro si fanno illusione circa l' efficacia del rimedio: ampie unioni di piccoli aggregati rurali ne abbiamo già in alcune parti d' Italia, e non si vede che le finanze vi siano molto più ordinate e prospere che non nelle aggregazioni isolate di poche centinaja di persone. Coll' unione dei mezzi viene di conserva quella dei bisogni; e siccome

(1) Discutendosi nella Camera dei deputati il progetto di legge sull' ordinamento dell' amministrazione governativa nel dicembre 1868, si udì ancora, e ripetutamente, a proclamare la necessità di *distruggere* i piccoli Comuni: non è, questo, liberalismo irreprensibile.

non è molto certo, generalmente parlando, che l'unione di molti poveri riesca a formare un ricco, si potrà avere, e probabilmente si avrà il vantaggio di una economia in questo o in quel ramo della gestione sociale, ma da quì all'assetto normale e duraturo delle finanze locali c'è ancora un bel tratto, e molti dei nuovi Comuni vi si innoltrerebbero poco o punto.

In secondo luogo non si può tacere che è cosa illiberale il costringere i Comuni piccoli a fondersi in corpo maggiore. Con quale diritto si farà ciò? Il Comune si circoscrive da sè, naturalmente; chi può vantare il diritto di costringerlo a rinunciare al proprio nome, alla propria libertà e indipendenza, insomma a tutto se stesso? È per il suo interesse, si risponde: tutori indiscreti! ma da quando in quà è stato proibito a taluno di vivere povero per esser libero? Questa ambizione la volete rispettata negli individui; e perchè vorrete deprimerla e spegnerla nel Comune? È strano che i più calorosi siano quelli appunto che amano distinguersi colla qualifica di democratici: ho detto *strano;* devó ritrattare.

b) Ma la ragione di Stato!... Quì forse c'è del sodo: ma *ragione di Stato* è un'idea vaga, indefinita, e troppo formidabile nella sua astrattezza: a noi liberali ci conviene e bisogna chiamarla a sindacato, analizzarla, definirla di caso in caso, per segnare i limiti di sua influenza: la ragione di Stato si impone un po' da per tutto, e se la si lascia andare, schiaccia tutto.

Il limite dell'influenza della ragione di Stato nella circoscrizione comunale, limite che pochi suppongono e nessuno mai si prese lo impegno di tracciare, noi lo troviamo già prescritto dalle cose dette ai §§. 1, 2 *b*, 6, 10, 11 *a* e *b*, 13 *d*, 16 *a*, 21. Ecco la dottrina che se ne deduce:

Lo Stato è la difesa; il Comune è la vita civile: quello è posteriore a questo, il quale sta per virtù propria, sebbene bisognoso esso pure della difesa. Assunto dello Stato è l'effettuazione di tutti quei servizi che spettano alla difesa, cioè alla tutela dell' ordine giuridico. L' azione semplice in astratto, e sempre unica nella sua sostanza, dello Stato, si svolge e dirama in una quantità di servizi formalmente distinti e vari, di conserva coll' incivilimento della società. Lo Stato non può evidentemente agire se non se coll'opera e colla pecunia dei cittadini; egli deve quindi chiamare i cittadini a cooperazione e contributo: la necessità è il suo titolo, il bisogno è la sua misura, l' imparzialità o parità di trattamento è la sua norma. Se lo Stato può ingiungere ai cittadini, che egli difende, un contributo immediato, in natura, di attività, intelligenza, dottrina ed esperienza, lo può, e a maggior ragione, pretendere dal Comune, nella persona de' suoi reggitori. E infatti molte sono le faccende di Stato che la legislazione italiana manda eseguirsi dal Comune. Ma lo Stato è sempre responsale della difesa, cioè dell' andamento dell' azienda complessa dell' ordine giuridico, e pur di quelle funzioni e pratiche le quali restano affidate al Comune; lo Stato adunque, come ha il diritto e il dovere di ingiungere la cooperazione, così ha il dovere ed il diritto di far sì che il Comune sia in grado di prestarla; e se vi siano Comuni inetti, cioè insufficienti al bisogno, vuoi per la loro condizione morale, vuoi per la loro condizione fisica ed economica, allo Stato riviene il dovere e insieme il diritto di provvedere, o di sopperire al difetto. I carichi dello Stato devono essere sopportati da tutti i cittadini nella proporzione dei rispettivi averi; ora, siccome le faccende di Stato delegate ai Comuni importano spese considerevoli, se vi

siano Comuni così piccoli, di così poca popolazione, da risentirne una gravezza sproporzionata, lo Stato ha il dovere di togliere siffatta sproporzionalità, per ossequio al principio supremo che regge il suo diritto finanziario. La cooperazione regolare ed utile alle faccende di Stato richiede spirito pubblico, solerzia, intelligenza, dottrina ed esperienza; ma se vi siano Comuni in cui sia accertata o presumibile la deficienza della copia necessaria di tali elementi, lo Stato dovrà soppperire al difetto, o provvedere a che si abbia un concorso sufficiente di detti elementi. Finalmente lo Stato, responsale com' è dell' azienda dell' ordine giuridico, ha il dovere ed il diritto di far sì che la sua sorveglianza possa estendersi facilmente, senza impiego eccessivo di personale e di materiale, su tutta quanta l' azienda dell' ordine giuridico, e costantemente; e se i Comuni siano molti e piccoli così da rendere meno vigile e sicura la sorveglianza, lo Stato avrà il diritto di concentrare in più ampio giro l' azienda da esso lui delegata ai Comuni. E questa è la conclusione unica di tutte le premesse considerazioni. L' insufficienza pecuniaria e morale, quale si verifica particolarmente nei Comuni piccoli, da una parte, e dall' altra il dovere dello Stato, ingenerano in quest' ultimo il diritto di prescrivere le opportune concentrazioni dell' azienda comunale delegata, o in altri termini, il diritto di raccogliere più Comuni in consorzio per l' effettuazione delle incombenze di Stato.

L' idea del consorzio politico dei Comuni balenò certamente a più d' uno; ma la deficienza di una distinzione legislativa, e perfino dottrinale, tra azienda di Stato e aziende locali, impedì che la si traducesse in proposizioni concrete e pratiche. L' idea poteva forse eziandio nella mente del legislatore, quando dettava

gli articoli 13,16, 82 ed altri, della legge comunale e provinciale, i quali accennano confusamente alla concentrazione degli affari di generale e maggiore interesse, fra i quali principalmente gli affari di Stato. (1)

c) Sentendo, così in confuso, di avere un certo diritto, ma ignorando poi la ragione ed i limiti di questo suo diritto, il legislatore dello Stato si limitò, colle precitate disposizioni, a fare un invito ai Comuni (2):

(1) Art. 13, Il governo del Re potrà decretare l' unione di più Comuni qualunque sia la loro popolazione, quando i Consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d' accordo le condizioni.

. . . .

Sarà in facoltà dei Comuni che intendono riunirsi tenere separate le loro rendite patrimoniali e le passività che appartengono a ciascuno di essi. Sarà pure in loro facoltà di tenere separate le spese obbligatorie al mantenimento delle vie interne e delle piazze pubbliche, come le altre indicate nei numeri 11, 12 e 13 dell' art. 116 (cimiteri, istruzione elementare dei due sessi, illuminazione), e nel primo paragrafo dell' art. 237 (conservazione degli edifici servienti al culto).

(2) L' art. 14, veramente, ha l' aria di un precetto; ma la seconda delle condizioni volute a giustificare la coazione è una scappatoja larghissima: infatti sfuggirono in massa di qui; vale a dire che pochissimi furono i Comuni che parvero trovarsi in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione; e chi volle, restò qual era. Queste pagine erano già scritte, quando accadde di udire l' onorevole deputato Alfieri lamentare il pregiudizio che impedisce che si diano maggiori attribuzioni ad un Comune piuttosto che ad un altro (Seduta della Camera, del 9 dicembre 1868). Ma il pregiudizio da che dipende, perchè si regge ed oppone? È il legislatore stesso che ne ha la colpa, il quale non seppe finora introdurre la distinzione opportuna tra servizi locali propri del Comune e servizi e spese locali di Stato: è una confusione generale; quinci errori, pregiudizi ecc.

ma era un invito troppo indiscreto; un invito a morire! E fatto sta che nessun Comune che si sentisse appena appena vitale, credette di dover accettare: vi sono sempre da 3,000 Comuni con meno di 1,000 abitanti; e per questi le spese obbligatorie, colle quali vengono in prima linea quelle delle faccende di Stato, sono un carico insopportabile; ed altri Comuni vi sono, che le sostengono a stento, e malamente. Quell' invito non avendo giovato, si presenta tuttavia, e si presenterà sempre, il bisogno di un appello alla ragione di Stato: e credo di aver fatto opera utilissima indicando l' obbiettivo preciso di codesto appello, e dimostrando come e qualmente si possa e si debba servire alla ragione di Stato, e ad uno sgravio tanto urgente di spese pei piccoli Comuni, senza punto menomare il diritto naturale di questi, senza punto intaccare la loro competenza naturale, senza punto restringere la loro legittima autonomia. E mi sia permesso di insistere in questo argomento, per dimostrare che il consorzio *ad hoc* servirebbe la ragione di Stato molto meglio della fusione di più Comuni in uno.

Infatti potrebbe sempre abbracciare tanti Comuni da formare un complesso di otto o dieci mila abitanti, e ciò colla acquiescenza, se non anche coll' assenso, dei Comuni, e senza fondare una causa di pettegolezzi, di rivalità, di dissidi, di ingiustizie: e questa più ampia concentrazione raggiungerebbe meglio gli scopi della proporzionalità dei carichi di Stato, e della più facile sorveglianza, e della più intelligente, solerte e precisa esecuzione delle funzioni delegate. Se una economia di qualche rilievo è attendibile dalla unione dei Comuni, è soltanto, o almeno, è principalmente per quanto spetta alle funzioni di Stato delegate ai Comuni; sono principalmente queste che contribuiscono al risultato

enorme delle spese così dette *di amministrazione*, le quali rappresentano forse un quinto di tutto il dispendio generale dei Comuni. (1)

Mi affretto a soggiungere che io sono lontano dal credere che il consorzio di Comuni per le faccende di Stato sia rimedio risolutivo di tutto il problema che ci occupa; ci vuol altro; ma intanto è innegabile che si avrebbe una notevole restrizione e semplificazione del problema, conciossiachè oltre alla economia non certamente spregevole di cui godrebbero i Comuni in questione, si elimina dal problema quel termine formidabile che è la ragione di Stato, il quale confonde la mente e vorrebbe trascinarla all'esagerazione, all'ingiustizia, alla violenza. Un vantaggio finanziario dei Comuni; disinteressata e messa in salvo la ragione di Stato; tenuta integra ed incolume la ragione comunale, cioè la personalità ed i diritti propri del Comune: ecco i meriti della proposta; e non mi sembrano lievi.

L' idea del consorzio speciale, che chiamerei *politico*, dei Comuni rurali, non è certamente nuova di getto; è troppo ovvia. Accennai già alle disposizioni della legge comunale e provinciale che portano l'embrione del consorzio speciale pei servizi di Stato affidati al Comune. Proposta esplicita ne fu fatta talora da

(1) Propriamente il 18, 30 per 100: ma vi sono poi Comuni in cui le spese dette d'amministrazione passano il 20 e arrivano al 25 e al 30 per 100; e sono appunto i Comuni rurali. Si dice che in Francia la spesa congenere è del 12 per 100, e se ne loda la maggior bontà delle leggi e delle norme esecutive; ma veramente sui Comuni di Francia non pesano tanti oneri di Stato quanti sui Comuni d' Italia.

persone eminenti o da corpi costituiti (1); sgraziatamente non la si illustrò con quella benedetta distinzione delle faccende politiche dalle faccende civili, in cui sta la ragione del consorzio ed il criterio per comporne e delimitarne l'efficienza; e la proposta, così indeterminata nel suo obbietto, non ebbe seguito. Recentemente la commissione della camera incaricata di riferire circa il progetto di legge relativo *al riparto ed all' esazione delle imposte dirette,* nella sua relazione faceva voto per il sollecito concentramento dei piccoli Comuni per poter affidare di nuovo e generalmente ai Comuni la conservazione dei catasti, servizio di Stato a doppio titolo, cioè come sussidiario alla giustizia civile (§. 7, *b*) e come fondamento delle contribuzioni principali delle finanze governative: e intanto proponeva che per gli effetti della legge di esazione delle imposte i Comuni piccoli fossero riuniti fra di loro o ad altro Comune maggiore, in modo da aversi sempre un complesso di almeno 4,000 abitanti. Questa proposta fu scartata; e non si ebbe torto; col sistema di esazione che si intende di introdurre, la proposta non aveva una ragione molto incalzante; e mi pare anzi che sia oziosa anche la massima adottata dalla Camera, del consorzio facoltativo: forse si volle esprimere un invito.

(1) In particolare e molto chiaramente dalla Deputazione Provinciale di Torino: la quale, interpellata dal Ministero nel 1864 sul progetto di riforma della legge comunale e provinciale, disapprovava la coattiva aggregazione dei Comuni, ed avvertiva che la soppressione dei Comuni colla riserva dei rispettivi diritti patrimoniali, ed anche, talora, colla separazione per talune spese, si riduce ad una semplice unione per certe spese, *alla quale non manca che il nome per essere un consorzio.*

d) Non invaderò il campo del diritto amministrativo, dilungandomi a comporre un progetto di costituzione dei consorzi politici: solo dirò che non trattandosi di bisogni propri dei Comuni, e dovendosi soltanto provvedere perchè il riparto della spesa per le faccende di Stato sia fatto a dovere, basterà che intorno al sindaco del Comune capoluogo si raccolga in una data epoca dell'anno un corpo di delegati di ciascun consiglio comunale per rivedere il conto consuntivo ed esaminare il conto preventivo della gestione consorziale.

Quali poi esser debbano gli oggetti di questa azienda è già specificato per quanto fu detto in più incontri, e più positivamente a §. 16; tutti gli affari ivi accennati sotto la lettera *a* possono essere affidati al sindaco del capoluogo, assistito, se occorra, da un segretario speciale, ed al collegio dei delegati o deputati politici dei consigli, senza che i singoli Comuni risentano detrimento nella propria personalità e nella efficienza congenita: e nel bilancio consorziale andrebbero tutte le spese dipendenti dai detti affari, di cui alla lettera *c;* e poi le altre spese di Stato ingiunte ai Comuni da leggi speciali (1).

(1) Per quello che fu detto a §. 21 *c*, è gia inteso che la spesa consorziale sarebbe coperta con sovrimposta alle dirette governative. Ora molti Comuni attingono alle sovrimposte molto più del necessario per le spese di Stato delegate; specialmente i Comuni rurali devono sopraccaricare le dirette governative anche per i bisogni propriamente locali; esempligrazia i Comuni rurali dell'Emilia vi attingono il 72 per 100 di tutta la loro entrata. In certe Provincie, e precisamente nelle meridionali, vi si prende molto meno, appena l'11, il 10, e fin il 7, o il 6 per 100. Mentre in Lombardia, nel Veneto, nella Liguria, in

E resta poi inteso che, dati i consorzi politici, il principio del discentramento governativo, cioè della delegazione delle faccende di Stato, potrebbe avere più larga attuazione, con vantaggi molti, e senza alcun danno; esempligrazia, credo che ognuno possa consentire colla commissione parlamentare di cui sopra quanto alla conservazione de' catasti. E appena fa d'uopo di avvertire che anche i servizi già attualmente delegati avrebbero una effettuazione più regolare, più pronta, più efficace, e più soddisfacente per tutti, a malgrado di qualche maggior incomodo che ne sentirebbero gli abitanti dei Comuni più discosti dal centro consorziale. E qui mi giova, prima di passare ad altro, soggiungere che il Governo darebbe cura speciale alla nomina del sindaco del Comune centrale del consorzio: che se la nomina del sindaco venisse in avvenire lasciata ai consigli comunali, si potrebbe fare un' eccezione, o temperare l' esercizio di tale facoltà, per i Comuni capoluoghi del consorzio politico: il vantaggio di avere la sede dell' azienda e degli uffici d' ordine politico compenserebbe, nella mente degli abitanti del Comune, la minor libertà (1).

Piemonte, la sovrimposta ascende a L. 7, a L. 6, a L. 5 per ogni ettare; laggiù arriva a centesimi. Ma questo risultato non deve rallegrare; esso si ha in parte perchè que' Comuni, particolarmente i rurali, hanno molto patrimonio, ciò che non è un bene assoluto; e in parte perchè l'azienda comunale, compresa la delegata, è tenuta molto peggio che altrove. Concentrandosi questa azienda delegata, ed assegnandosi al consorzio dei Comuni rurali una somma adequata col titolo di sovrimposta, l'azienda stessa migliorerebbe di molto.

(1) L'azienda consorziale comprender potrebbe molto opportunamente l'affare misto della polizia rurale. È un affare di ordine giuridico, e di igiene ed economia pubblica; ma pel primo

§. 35.

Fondo speciale per le strade.

a) La ragione di Stato è pure interessata indirettamente, e più o meno da vicino, al buon andamento di tutti gli affari propriamente locali, specialmente dei due affari principalissimi delle strade e dell'istruzione elementare (§§. 8, *b* e 9, *b*).

Da codesto interessamento dello Stato non si può certamente inferirne che questo possa sostituire l'azione

lato si attiene all'azienda di Stato più strettamente della polizia urbana (§. 7 *c*, e 11 *c*), e, ciò che più monta, è suscettivo di attuazione consorziale, anzi la desidera, chè trattasi di redigere un regolamento che per Comuni contermini non potrebbe essere differente, e di attivare una sorveglianza, cioè un servizio di guardie campestri. Ma la legge, prescrivendo che la polizia rurale sia affidata ai consorzi politici, detterebbe a rigore di ragione di Stato anche se volesse compreso nel servizio ciò che concerne l'igiene. Naturalmente, il consorzio non farebbe, poichè *dovrebbe* fare, opera monca, ed il servizio della polizia rurale, oltre a ciò che interessa la proprietà e l'igiene, comprenderebbe provvedimenti, e cure, e sorveglianze per promuovere il miglioramento dell'agricoltura secondo le circostanze particolari e secondo la natura e la qualità del suolo (Circolare 25 aprile 1865 del Ministero di Agr. Ind. e Comm.): tanto meglio. La legge sarda di pubblica sicurezza, dell'8 luglio 1854, dava, coll'art. 25, facoltà ai Comuni di unirsi in consorzio per la spesa della sorveglianza campestre: non ne fu nulla, o ben poco; ed è forse per questo che quella facoltà non fu ripetuta nella legge del 1859. Ciò prova quanto sia violento il partito della *fusione* dei Comuni, già ripugnanti come sono al semplice consorzio speciale: ma ciò giustifica sempre più il partito del consorzio di Stato, o *politico*, dei piccoli Comuni.

propria a quella del Comune, e tanto meno che lo debba; e non si può nemmeno inferirne il diritto dello Stato ad esercitare sul Comune una coazione incondizionata (§§. 10, 13 *e*, e altrove). Ciò che lo Stato può, e forse, fino ad un certo punto, deve fare, è di vedere e provvedere affinchè il Comune, piccolo o grosso, abbia i mezzi occorrenti a soddisfare i bisogni sociali radicati nella località, e per così dire, immobili, i quali non possono essere soddisfatti se non se nella località stessa; e più certamente lo Stato ha il debito di vedere e provvedere che il Comune sia in grado di soddisfare i bisogni in cui è indirettamente interessato egli stesso, quali sono particolarmente le strade, l'istruzione elementare dei due sessi, e la sanità locale (§. 7, *c* e §. 11, *c*).

Le strade sono il principalissimo bisogno economico di un paese (§. 8, *b*); al confronto di questo è secondario perfino il bisogno della moneta, voglio dire della merce speciale strumento degli scambi.

All' azienda stradale prendono parte lo Stato, la Provincia, il Comune ed i privati cittadini; secondo la nostra legislazione vi sono quattro categorie, anzi cinque, di strade: nazionali, e provinciali, e comunali di prima necessità, e comunali minori, e vicinali. Il mio pensiero riguardo all' azienda stradale in genere lo dirò tutto in altro incontro; qui prendo la parte che secondo la legge è a carico dei Comuni, e ne dico astrazion fatta da ogni mutamento nell' ordine delle competenze.

Strade comunali di prima necessità sono:

1.° quelle necessarie per porre in comunicazione il maggior centro di popolazione di un Comune col capoluogo del relativo circondario, o col maggior centro di popolazione dei Comuni vicini;

2.° quelle che servono a mettere in comunicazione i maggiori centri di popolazione del Comune con le ferrovie e i porti, sia direttamente, sia collegandosi ad altre strade esistenti;

3.° quelle che devono servire a mettere in comunicazione le frazioni importanti di un Comune.

b) Le spese di manutenzione di queste strade incombono ai Comuni: ma purtroppo in molta parte d'Italia non può essere caso di manutenzione; trattasi ancora di costruzione e sistemazione; pur la spesa a quest' uopo incombe positivamente ai Comuni: ma siccome *ad impossibilia nemo tenetur*, e nella condizione angustiosa dei Comuni in genere, e specialmente di quelli che hanno appunto maggior bisogno di costruzione e sistemazione di strade comunali, è impossibile che i Comuni provvedano, il legislatore pensò ad un provvedimento speciale, e colla legge del 30 agosto p. p. dispose per la creazione di un *fondo speciale* delle strade in quei Comuni che sono tuttavia in deficienza delle strade comunali di prima necessità, di sopra accennate (art. 1).

Secondo la detta legge (art. 2) gli elementi costitutivi del fondo speciale vogliono essere:

a) sovrimposta alle imposte dirette governative, nella misura al più di 5 per 100,

b) una tassa speciale sui principali utenti, per somma eguale all' ammontare della sovrimposta,

c) prestazioni d'opera da parte degli abitanti,

d) pedaggi, duraturi al più per un ventennio.

Ogni capo di famiglia, prescrive l' art. 5, abitante o possidente nel Comune, che per le sue condizioni infelici non ne sia dichiarato esente dal consiglio comunale, può essere obbligato a fornire annualmente fino a quattro giornate di lavoro per ogni persona di sesso

maschile da 18 a 60 anni di età, della famiglia o di servizio presso la medesima, e per ciascuna bestia da soma, sella o tiro, col rispettivo veicolo. L'art. 7 dispone riguardo agli inscritti nel ruolo delle prestazioni d'opera i quali non prestino direttamente o per mezzo d'altri l'opera prescritta nel tempo stabilito: saranno tassati giusta una tariffa determinata dal consiglio comunale, e la tassa sarà riscossa come le altre tasse dirette. Finalmente l'art. 9 promette sussidi da parte dello Stato a quei Comuni che avranno costituito il fondo speciale col *maximum* dei mezzi *a*, *b* e *c*: bene inteso che i sussidi non si daranno se non per la costruzione e sistemazione delle strade state riconosciute come di quelle di prima necessità.

Il carattere di provvedimento straordinario è quello che distingue codesta legge; per ciò io non potei comprenderla fra gli elementi costitutivi della finanza comunale (§. 17): è una legge di economia pubblica, e di convenienza politica ed amministrativa, non di ordinamento finanziario; e trattasi di bisogno straordinario, non di occorrenze ordinarie. Ed il legislatore si mostrò anzi molto attento a preservare il provvedimento economico dal *degenerare* in provvedimento finanziario, l'ajuto straordinario dallo estendersi e tramutarsi in mezzo ordinario. All'art. 7, che tratta della prestazione d'opera, dichiarato che questa può anche essere applicata alla manutenzione delle strade già costruite, si affrettò a soggiungere che in questo caso la spesa di manutenzione, così risparmiata, verrà applicata al *fondo speciale* per la costruzione e sistemazione: e all'articolo 9, concernente i sussidi, ebbe la cura, per verità oziosa, di avvertire che non si daranno sussidi per la manutenzione ordinaria delle strade, nè per

la costruzione di quelle non contemplate nell'art. 1, che sono appunto le più sopra accennate.

Perchè tanta attenzione, tanto zelo contro la manutenzione? Dirò anzi, perchè non si diè adito alla costituzione del fondo speciale anche *per la manutenzione* in quei Comuni che già hanno le strade di prima necessità? Perchè non si predispose per gli altri Comuni la destinazione, colle debite modificazioni sostanziali, del fondo speciale alle spese di manutenzione dopo che le strade fossero costruite e sistemate? Non è forse vero che una buona manutenzione delle strade è opera costosa, e che moltissimi Comuni la trascurano appunto perchè mancano di mezzi?

c) Queste domande sono tanto più naturali ed oneste inquantochè tutti, quasi, i concetti della legge, e perfino le dizioni, furono tolti dalla legge belga del 10 aprile 1841, la quale mentre pone per metà a carico dello Stato la spesa di costruzione, provvede colla costituzione del *fondo speciale* alla manutenzione delle strade. Il capitolo II della legge belga tratta della manutenzione e delle migliorie delle strade vicinali: vi si dichiara anzitutto (art. 13) che le spese relative sono a carico dei Comuni, e vi si dispone quindi (art. 14) che in caso di insufficienza dei redditi ordinari del Comune si provveda, ogni anno, alle spese delle strade vicinali mediante:

1.° una prestazione di una giornata di lavoro da parte di ciascun capo di famiglia o di stabilimento, i quali non paghino 3 franchi di imposta diretta, e semprechè non siano indigenti,

2.° la prestazione di due giornate di lavoro da parte di ogni capo di famiglia o di stabilimento, che paghino almeno 3 franchi di imposta diretta,

3.° la prestazione di due giornate di ogni cavallo ecc. ecc.....
4.° centesimi speciali addizionali al principale delle imposte dirette pagate nel Comune: i quali centesimi debbono sempre entrare per un terzo della spesa.

d) Quando si arriva a castrare e bistrattare una legge che pur conviene imitare; quando si arriva fino a dar motivo a quel fenomeno, a quella *curiosità* di amministrazione e contabilità che vorrà essere, nel bilancio comunale, il debito della *manutenzione* verso la *costruzione* (art. 7: e questo, di dar vita a un debito che dovrà poi, per necessità, essere obbliato, sarà buon consiglio per molti Comuni); quando, dicevo, si detta e provvede così, è giuocoforza supporre che una preoccupazione molto grave tenesse la mente del legislatore; bisogna anzi supporre che qualche cosa come una *passione* disturbasse la sua mente. Infatti non è un segreto per nessuno che l'odio della *comandata*, dovutosi reprimere e superare di fronte ad una necessità ineluttabile, di fronte, cioè, alla impossibilità di provvedere altrimenti alla costruzione delle strade comunali in una metà d'Italia, ha voluto far atto di presenza riguardo almeno alla manutenzione; e volle gelosamente limitato l'uso del fondo speciale alla costruzione; e prevedendo purtroppo l'evenienza inevitabile di applicazione della prestazione d'opera alla manutenzione, volle sancita la massima inqualificabile del debito della manutenzione verso la costruzione (1).

(1) Se vi fosse un fondo speciale anche per la manutenzione e le piccole migliorie, e per la costruzione delle strade vicinali, la massima avrebbe un senso pratico; ma col sistema attuale di bilancio, colla nessunissima correlazione amministrativa e contabile tra i singoli articoli di uscita ed i singoli articoli di entrata, la massima non può aver presa nella pratica.

Ma codesto odio, codesto abborrimento per la comandata è poi giusto, è ragionevole? Non mi pare; lo credo anzi un pregiudizio.

Veramente la legge italiana evitò giustamente di usare il vocabolo *comandata*, come la legge belga si guardò dall' usare la parola *corvée*. Ma, dicono, non è questione di parole, è questione di cosa; in verità trattasi di comandate, di risuscitare un' istituzione dei tempi feudali, tempi di semibarbarie, di servitù; le comandate non sono più compatibili coi principii di diritto sociale, esse ripugnano alla libertà e integrità personale.

La *comandata* potrebbe rispondere come il popolano a quel *nobile* che vantava l' antichità della sua schiatta, avvegnachè procedesse da un paladino del tempo di Carlomagno: io discendo da Adamo.

La comandata, astrazion fatta dal vocabolo, è l' imposta primitiva che non potè mai essere completamente sostituita coll' imposta in danaro, e si riprodusse sempre.

La società civile ha bisogno, per raggiungere i varii scopi, per soddisfare le varie esigenze delle università di cui si compone, ha bisogno di una somma di prestazioni d' ogni maniera: queste incombono necessariamente ai soci individui; in ragione della loro capacità economica e personale, quanto alle prestazioni di utilità universale, ed in ragione di loro partecipazione ai vantaggi, quanto alle prestazioni di utilità più positiva e particolare (§. 4, *b*): ma il riparto ed il contributo in natura diventano ben presto difficili nella pratica; ed affinchè la società sia meglio servita ed il contributo sia dato più precisamente da quelli che dar lo devono, si pensò di tradurlo in moneta, lasciandosi ai rettori della società la cura di compe-

rare sul mercato le prestazioni necessarie di opera e di cose.

Ma, come dissi, la traduzione in moneta non fu mai completa e costante; ed oggi ancora popoli civilissimi fanno obbligo ai cittadini di prestazioni in natura, per ragioni varie e diverse. Ne addurrò due soli esempi.

Un paese vuol governarsi a suo piacimento; deve però costituire una rappresentanza di sè stesso; per la funzione di rappresentante non c'è soperchio di onestà, scienza, esperienza, operosità; un'ottima rappresentanza si può avere soltanto cogli ottimati: il governo sarà il migliore soltanto allora che i migliori ne saranno incaricati; e la questione di governo è sempre, o può esser sempre, questione vitale, da un giorno all'altro: quindi la ragione di convertire il *mandato* in *comando*. Questo ragionamento fu fatto in molti paesi, e ancora jeri; ed è ragionamento ineccepibile: si potrà trattare di indennizzi, onorificenze, rimunerazioni; ma il ragionamento sta sempre.

La società ha bisogno di uomini d'armi per difendersi dai nemici interni ed esterni: se i nemici sono pochi e poco temibili, la società fissa un'imposta pecuniaria, e col prodotto di questa move inviti, stipula ingaggi: ma se i nemici spesseggiano, se minacciano formidabili, sicchè a batterli e distruggerli si richieda tanta massa di forze da non bastare i mezzi sociali pecuniari per averla, la società chiama senz'altro tutti i suoi figli atti alle armi; all'*ingaggio* subentra la *leva*, cioè la comandata militare. Ed eccoci ora al nostro caso.

Un Comune si trova pressochè isolato dalla rimanente società: questo isolamento è la causa di sua povertà; due o tre strade che lo mettessero in comunicazione coi mercati più vicini lo farebbero rifiorire, arricchirsi,

grandeggiare: ma due o tre strade, forse per territorio ineguale, dirupato, solcato da fiumi e torrenti, sono spesa ingente: la povertà gli vieta di uscire da quell' isolamento che è causa di sua povertà: come si fa a spezzare questo circolo vizioso? Con un' imposta in natura, cioè chiamando tutti quelli atti al lavoro, per impiegarli, con opportuna vicenda, nella costruzione delle strade: niente di più naturale, di più giusto, di più utile.

Contro la comandata per lavori pubblici si suol dire eziandio che non regge al confronto dell' opera volontaria, di operai condotti a prezzo: sarà tutto vero, ma per quando si tratti di *scegliere*, per quando la scelta sia possibile; ma la comandata, l' imposta in natura non si giustifica per via di confronto coll' imposta pecuniaria: l' imposta in natura rivive, e giustamente, alloraquando ed ogniqualvolta l' imposta pecuniaria non serva o non possa bastare; la questione è questa: è meglio avere la strada mercè la prestazione d' opera in natura, o non averla? È meglio avere una strada ben tenuta da individui comandati, o avere una strada infossata, rotta, impraticabile?

Domando scusa di aver insistito in questa nozione elementare; ma era cosa utile per ispianare la via alla mia conclusione, la quale è questa, che un *fondo speciale delle strade*, coll' elemento delle prestazioni in natura, sempre, bene inteso, surrogabili con danaro, deve essere costituito come mezzo *ordinario* di finanza in quei Comuni che non abbiano a sufficienza mezzi ordinari d' altra procedenza, e siano nella necessità di sopraccaricare oltre una data misura le imposte dirette governative.

e) Altro degli elementi costitutivi del fondo speciale straordinario, è, secondo la legge del 30 agosto,

il pedaggio. Già la legge sui lavori pubblici, del 20 marzo 1865, concedeva, coll'art. 40, al Comune la facoltà di mettere pedaggi sulle strade di nuova apertura o radicalmente innovate, quando la spesa fosse riconosciuta troppo grave per le condizioni economiche del Comune; pedaggio temporaneo, duraturo cioè per il tempo necessario a compensare la spesa dell'opera. La legge recente non toglie punto che si possano ancora istituire pedaggi a tale scopo, indipendentemente dal fondo speciale; e del resto anche qui il pedaggio sarà destinato a compensare tardivamente una parte della spesa, la quale intanto si farebbe non cogli altri elementi del fondo speciale, ma con danari presi a mutuo.

Il lettore sa già che io non dirò parola contro il pedaggio in genere (§. 20, *a*). Tuttavia devo confessare che il pedaggio, in quanto sia *comunale*, va esposto a qualche eccezione; e devo soggiungere che esso non figurerebbe opportunamente nel fondo speciale *ordinario*, cioè in quello che costituir si dovrebbe per la manutenzione e le piccole migliorie delle strade in molti Comuni. Infatti la legge belga non lo comprese (1).

Il pedaggio fu più di una volta oggetto di discussione nel parlamento; in generale gli si è contrari; ma si sbaglia ed eccede. Un onorevole membro della camera lo anatemizzò una volta come *ingiustissimo*, e come un *ostacolo al commercio;* ed i più consentirono.

(1) Non si creda peraltro che la legislazione belga escluda l'uso del pedaggio: svolgendo le pagine del bollettino delle leggi si incontrano assai frequenti i decreti autorizzanti lo stabilimento di pedaggi e di barriere, particolarmente quando trattasi di strade la costruzione delle quali viene assunta da individui o ditte private; e talvolta il pedaggio fu concesso fin per la durata di anni 90. (*Respice* §. 43 *e*).

Quanto a giustizia, confesso che non so vedere nulla di più giusto che il far pagare una lievissima tassa ai molti che approfittano di un' opera pubblica costosa a costruirsi e a conservarsi, e che approfittandone concorrono a deteriorarne la condizione: se poi la tassa sia proporzionata all' uso ed al consumo, la mi diventa un tipo di giustizia. L' altra proposizione che il pedaggio è un ostacolo al commercio, è vera, ma prendendo le cose da piede; se si prendano le cose da capo è vera la proposizione diametralmente contraria, che il pedaggio è benemeritissimo del commercio, per la ragione semplicissima e palpabilissima che grazie al pedaggio poterono costruirsi, in tempi vicini e lontani, in moltissimi paesi, ed anche in gran parte di questa nostra penisola, moltissime strade, le quali, come ognun sa, e come sa di certo anche il sullodato membro della camera, sono il veicolo del commercio. E siccome appunto in questa nostra Italia il pedaggio potrebbe contribuire ancora molto alla costruzione di nuove strade, alla miglior sistemazione di quelle che si hanno, alla buona manutenzione di quelle che già si hanno e delle altre che si costruiranno; qui, più che altrove, il pedaggio dovrebbe essere rispettato e riverito come fattore e sostegno della prosperità economica, condizione indispensabile della quale è una buona rete di strade.

Vero è tuttavia, come già dissi, che il pedaggio *comunale* patisce qualche eccezione.

Il pedaggio, per lieve che sia, è pur sempre una tassa che tocca la vita economica intercomunale; eccede adunque, in certo modo, la legittima efficienza del Comune, intaccando quella della Provincia. L' istituzione di un pedaggio richiede solitamente avvedimenti e riguardi, quali non si possono presumere e pretendere nei reggitori degl' interessi comunali: che

anzi per i pedaggi da attivarsi entro il territorio di un Comune codesti avvedimenti e riguardi spesso non sono tampoco possibili; sicchè anche le cautele prescritte dalla legge comunale e provinciale, art. 139, che cioè la deliberazione del consiglio comunale di introdurre un pedaggio deve riportare l'approvazione della deputazione provinciale, può riuscire inutile. Inoltre il pedaggio attivato su di una strada comunale di Comune non popoloso può fruttar poco, e la spesa di percezione può perfino assorbire il 30 per 100 del prodotto; quasi non ne vale la pena.

f) Se, e come, e a quali condizioni il pedaggio potrebbe servire molto meglio in un campo più esteso, dirò più tardi: qui devo conchiudere nel tema del *fondo speciale* per le strade comunali.

Per quei Comuni che hanno bisogno ancora di costruzione e sistemazione di tutte o di gran parte delle strade di prima necessità, sta bene il fondo speciale straordinario, colla sua copia di prestazioni d'opera, co' suoi sussidi governativi, co' suoi pedaggi. Il pedaggio poi potrà valere ancora, a termini della legge sui lavori pubblici, per dove manchi soltanto un qualche tronco principale, o si tratti di costruire o ricostruire un ponte, o di una rettificazione reclamata. Quanto alla manutenzione ed alle migliorie di cui può sempre presentarsi il bisogno, pei Comuni, e sono molti, che non hanno mezzi ordinari a sufficienza, e devono sovrimporre eccessivamente le imposte dirette, può e deve servire, secondo fu già detto, un *fondo speciale ordinario*, con minor copia di giornate di lavoro, senza sussidi governativi, senza il concorso del pedaggio. E pei Comuni che hanno bisogno del fondo speciale straordinario bisognerebbe studiare il processo di transizione all'attivazione o meglio alla riduzione del fondo speciale straordinario

nei termini a statuirsi del fondo ordinario, di conserva col compimento delle costruzioni e sistemazioni. Finalmente il fondo speciale ordinario dovrebbe servire, mediante incrementi straordinari da approvarsi dal potere tutorio, per la successiva costruzione e sistemazione delle altre strade di cui si sentisse ancora o si venisse ad avere il bisogno (1). In ultima analisi io propongo un fondo speciale ordinario suscettivo di incrementi straordinari.

(1) La necessità di ulteriori provvedimenti anche straordinari risulta evidentissima dalla circolare ai prefetti, emanata il 5 ottobre p. p. dal Ministero dei lavori pubblici sull'adempimento della legge 30 agosto (1868); vi si legge, fra altro:

« Egli è da avvertire alla radicale differenza tra la categoria » di strade cui la presente legge riguarda, e la classificazione » generale di tutte le comunali. In questa si compresero tutte le » strade che interessano un Comune e che rimarrebbero a suo » carico; ma perchè la sistemazione di tutte sarebbe un impe- » gno esorbitante al paese, e sotto cui la più parte dei Comuni » rimarrebbe accasciata, senza che lo Stato e le Provincie potes- » sero pure venire efficacemente in soccorso di tanti bisogni, la » legge presente intende evidentemente a determinare la rete di » quelle che hanno una data importanza territoriale, escludendo » dalle obbligatorie tutte quelle che sono di solo interesse locale » dei singoli centri abitati, grossi e piccoli; e così non obbliga a » porre in comunicazione tutti i Comuni contigui, ma addita sem- » plicemente i vicini; talchè lascia insieme facoltà di ommettere » per ora talune comunicazioni tra Comuni i cui territori si toc- » chino, e di comprenderne altre dirette ad un centro di Comune » non finitimo....

» Valga anche la considerazione che il governo non deve e » non vuole avere ingerenza che negli affari ed interessi gene- » rali, quindi dalle individualità dei Comuni non chiede che ciò » che è di comune e vicendevole vantaggio e servizio, nei limiti » delle divisioni amministrative del Regno. » (*Gazzetta Ufficiale*, N. 292, del 26 ottobre 1868).

§. 36.

Necessità di un' imposta locale personale.

a) Mi perdoni il lettore un dubbio che forse, che quasi certamente, è fuor di luogo, il dubbio, cioè, che mi possa rimproverare troppa e troppo minuta insistenza in questo discorso particolare del riordinamento finanziario dei Comuni rurali: voglia riflettere che trattasi della vita e della prosperità di moltissimi Comuni, per oltre a due terzi della popolazione complessiva del Regno conciossiachè nel senso di questa trattazione devonsi avere per Comuni rurali tutti quelli che non comprendono un' agglomerazione di fisionomia *urbana* e quale non può aversi, salvo il caso dei Comuni marittimi, se non se in agglomerazioni compatte di non meno di 6,000 abitanti. Questa parte del problema è adunque più della metà del problema complesso, e non è punto il caso di dire che *de minimis non curat praetor.*

Grazie al consorzio politico i piccoli Comuni fruirebbero di una economia considerevole; e sarebbero anche più liberi nei loro movimenti; mercè del fondo speciale ordinario, suscettivo di incrementi straordinari, sarebbe provveduto stabilmente ad un principalissimo bisogno, al più incalzante dei bisogni locali dei Comuni di popolazione poca o disgregata. Ma con ciò il problema delle finanze dei Comuni rurali, e in genere dei Comuni *aperti*, si troverebbe bensì ridotto a proporzioni molto minori, molto meno formidabili, non sarebbe tuttavia risolto perfettamente (§. 33).

b) Criticando il dazio sulle consumazioni locali, mi indussi ad ammettere che riesce così poco proporzionale da somigliare ad una capitazione (§. 24, *c.*).

Lo giustificai quindi appunto come tale, e quale un cespite comunale (*d*). Ma qui devo soggiungere che la cosa peggiora nei Comuni *aperti*, e peggiora così da non valere quasi più quella giustificazione. Infatti nei Comuni aperti il dazio si leva sui generi quando questi stanno per passare, dagli *esercizii* o spacci, nella consumazione; val quanto dire che colpisce particolarmente la parte di popolazione che suole provvedersi al minuto, presso gli spacci, che è la popolazione meno agiata; e riesce nullo o molto lieve per quelle famiglie più agiate le quali si provvedono colla produzione propria o presso i produttori, all' ingrosso. Avviene così che il dazio consumo nei Comuni aperti riesce poco produttivo per una ragione duplice, e perchè un certo numero di persone e famiglie vi sfugge, e perchè il dazio non può essere molto elevato se non si voglia incorrere nella sproporzione la più flagrante. Ciò riguarda i Comuni che, pur essendo di una certa entità e consistenza, non hanno un corpo di abitato tale da poter essere compreso in una cinta daziaria; quanto ai Comuni più propriamente rurali, non c' è quasi appiglio a discorrere di dazio di consumo.

Per tutti i Comuni *aperti* che non hanno elementi per esperimentare la tassa sul valor locativo, si ha quindi incontestabile la necessità di una tassa diretta la quale supplisca all' insufficienza o tenga il luogo del dazio di consumo, e faccia le funzioni a cui è altrove chiamata la tassa sul valor locativo (§. 28, *a* e *d*).

c) Mi pare di avere oramai diritto di non temere, ma tuttavia può darsi che il lettore sia almeno tentato di dire che per supplire a codeste deficienze nei Comuni rurali c' è già la sovrimposta alle dirette governative, consentita appunto come supplemento gene-

rale dalla legge sull' amministrazione dei Comuni e delle Provincie.

Certo, non si può respingere in modo assoluto questo partito; necessità non ha legge, dice il proverbio; ed anche in buona morale il tapino morente di fame non pecca prendendo, dove trova, di che sostentarsi. Ma ora trattasi appunto di escire dalla condizione estrema che non dà più luogo alle norme di giustizia e di miglior convenienza.

E giustizia, e sana ed oculata convenienza, ci dicono che il surrogato migliore del dazio di consumo e del valor locativo nei Comuni rurali, e in tutti quei Comuni in cui questi due cespiti non possono bastare ai bisogni locali propriamente detti, è una tassazione tutta locale, e personale.

Se si avesse un' imposta governativa personale, cioè commisurata direttamente alla condizione economica dei singoli cittadini, così largamente sviluppata da mandare immuni soltanto i poveri nel senso più vero, e proporzionata minutamente alla facoltà, alla capacità tributaria di ciascuna persona, in allora una sovrimposta potrebbe forse applicarsi in ciascun Comune, e in modo che sia un aggravio tutto locale. Ma l' imposta personale governativa è così rachitica, ha una base così augusta che quasi non arriva a far atto di presenza nei Comuni rurali, e vi arriva sempre per troppo poco. Senzachè la ripartizione ne è così infelice, così fortuita, così difettosa, che la sovrimposta conduce a sproporzioni assolutamente riprovevoli e intollerabili: ed il legislatore infatti ha dovuto fissare un limite vicino.

Tratterebbesi adunque soltanto di sovrimposta sulle due fondiarie, rustica ed urbana. Ma queste sono imposte *materiali*, le quali se stanno bene per l'azienda governativa, non possono servire egualmente per le aziende

locali: lo Stato è la difesa, la quale concerne quasi sempre principalmente le proprietà d'ogni specie (§§. 1, 4 *b*); il Comune invece è la vita civile, e l'azienda sua concerne immediatamente le persone; e qui non può più valere il principio dell'imposta a seconda dell'avere, col quale è compatibile la forma materiale, cioè il collocamento immediato dell'imposta sulla materia: nel Comune non si può dire *paghi chi ha e secondo ha;* qui si tratta di servizi personali, di vantaggi e di comodità delle persone, e si deve dire *paghi chi è presente e secondo la di lui partecipazione agli effetti* dei servizi, ai vantaggi, alle comodità procurate dal Comune e nel Comune (§§. 2, 4 *b*, 8 *a*, 9 *a* e *c*, 11 *c*, 16 *b* e *c*, 22 *b*, ecc.).

La sovrimposta sulle governative materiali ha per conseguenza di colpire senza riguardo alla condizione personale, alla facoltà complessiva, del contribuente; di colpire persone e famiglie che vivono altrove, probabilmente in un Comune maggiore, in una città, e sono già chiamate qui a contribuire per le molte spese comunali locali, per la ragione appunto che ne fruiscono; ha perfino la conseguenza di colpire persone che non esistono, persone fittizie, istituti, fondazioni e simili: e ciò per i bisogni propri di quelli che abitano il Comune, per le loro comodità! Assolutamente ciò non può stare, ripugna agli elementi della giustizia. Che se si volesse limitare la sovrimposta ai fondi rurali e costrutti delle persone e famiglie che vivono nel Comune, saremmo appunto all' imposta personale, ma senza i vantaggi di questa, e senza i vantaggi della materiale: in molti Comuni poi la sovrimposta non avrebbe più valore, sarebbe perfino inapplicabile affatto. Insomma se si vuol servire alle esigenze elementari della giustizia, conviene appigliarsi decisamente ad un'imposta nuova,

tutta locale, personale. E con ciò, ma soltanto con ciò si avrebbe eziandio la sufficienza. Un' imposta speciale materiale non può essere forzata indefinitamente, a misura delle occorrenze locali (§. 29); poi la classe su cui gravita la sovrimposta di cui trattasi è pur sempre la classe più influente, la quale, da vicino o da lontano, si studia, appoggiata anche alla legge, nonchè ai dettati della giustizia la più primitiva, di combattere chi fa nel Comune da finanziere.

L' imposta locale, diretta, personale, è adunque, pei piccoli Comuni, e in genere per tutti i Comuni rurali o a popolazione disgregata, una necessità di giustizia ed un provvedimento opportuno: tale surrogato del dazio consumo e del valor locativo è anzi intrinsecamente migliore di questi due cespiti, e sarebbe relativamente più produttivo.

d) E che sia attuabile lo si riconosce da tutti, tutti ben sapendo che la grande insuperabile difficoltà che si incontra nell' attuazione di quel bel sogno che è l' imposta unica sulla rendita, sta appunto, o almeno principalmente, nella ampiezza del campo, e nella densità, e varietà, e miscela inestricabile di persone e di interessi, che presenta ogni grande corporazione. Nelle piccole associazioni, negli aggregati comunali di 500, di 1000, di 2000, ed anche più, abitanti, la ripartizione personale diventa cosa praticabilissima, secondo ragione ci dice, e copiosa esperienza ci conferma.

§. 37.

Tassa focolare.

a) Fu con intendimenti non dissimili affatto che l'onorevole deputato Protasi iniziava alla camera un progetto di *tassa focolare*, preso in considerazione nella tornata del 3 aprile dell' anno passato; quello stesso che fu poi ripresentato dalla commissione con alcune modificazioni di valor secondario (§. 33).

Ecco il progetto modificato dalla commissione.

« *Art.* 1. È data la facoltà ai Comuni aperti, oltre « quelle concesse dall' art. 118, allegato *A*, della legge « 2 marzo 1865, n.° 2240, e dagli articoli 15 e 16 « del regio decreto 28 giugno 1866, n.° 3023, di sta- « bilire una tassa speciale sotto il titolo di *tassa foco-* « *lare*, a carico esclusivo degli abitanti del rispettivo « Comune ed entro i limiti di due a dieci lire annue « per famiglia.

« Nel caso previsto dall' art. 20 del citato decreto « detti Comuni potranno esperimentare la *tassa focolare* « invece di quella sul valore locativo.

« *Art.* 2. Questa tassa non può colpire che le fa- « miglie domiciliate o residenti nel Comune, anche per « una sola parte dell' anno, o che vi tengono casa « aperta mediante la residenza nel Comune di per- « sona che le rappresenti o sia da esse immediatamente « dipendente.

« Ne sono esenti solo le famiglie assolutamente po- « vere.

« *Art.* 3. Per l' applicazione di questa tassa, da gra- « duarsi entro i limiti prescritti all' art. 1, le famiglie « dovranno essere distinte in classi a seconda della

« rispettiva possidenza, industria od agiatezza nel Co-
« mune.

« La designazione delle famiglie è fatta nella persona
« del loro capo.

« Per il pagamento della tassa è solidariamente te-
« nuto ciascun membro della famiglia.

« *Art.* 4. La tassa focolare è deliberata dal consiglio
« comunale nella sessione d' autunno contemporanea-
« mente al bilancio attivo e passivo del Comune per
« l' anno seguente.

« Lo stesso consiglio stabilisce il numero delle classi
« e la tassa da imporsi sopra ciascuna.

« *Art.* 5. Il ruolo delle famiglie da sottoporsi al pa-
« gamento della tassa focolare è formato dalla giunta
« municipale entro il mese di gennajo dell'anno in cui
« deve essere attivata; e mediante apposito avviso al
« pubblico è reso ostensibile agl' interessati per tutto
« il seguente mese di febbrajo.

« La giunta per la formazione del ruolo potrà asso-
« ciarsi altri cittadini anche con voto deliberativo.

« *Art.* 6. I reclami contro il ruolo formato dalla giunta
« devono consegnarsi al sindaco del Comune entro i
« primi quindici giorni del successivo mese di marzo,
« per essere poi sottoposti alle deliberazioni del con-
« siglio comunale.

« Dopo detto termine non sarà più ammesso alcun
« reclamo, tranne per errore materiale di fatto.

« *Art.* 7. Nella sessione di primavera il consiglio co-
« munale rivede il ruolo, delibera sui reclami che fos-
« sero fatti contro l' operato della giunta, e stabilisce
« il ruolo stesso.

« *Art.* 8. Se entro quindici giorni successivi alla
« pubblicazione del ruolo così riveduto e stabilito non
« sorgono reclami contro l' operato del consiglio co-

« munale, il ruolo si intende definitivo ed è immedia-
« tamente reso esecutivo.

« Nel caso di reclami, devono questi egualmente
« consegnarsi al sindaco, il quale li trasmette al pre-
« fetto della Provincia unitamente al ruolo ed ai do-
« cumenti che vi si riferiscono per essere poi sotto-
« posti alle definitive deliberazioni della deputazione
« provinciale.

« Trascorso il suddetto altro termine non potrà più
« farsi luogo ad alcun reclamo.

« *Art.* 9. La tassa come sovra stabilita sarà pagata
« per una metà entro il mese di giugno dello stesso
« anno, e per l' altra metà entro il successivo mese di
« dicembre.

« Alla riscossione della medesima sono applicabili gli
« articoli 120 e 123 della succitata legge 20 marzo 1865,
« allegato *A*.

« *Art.* 10. I Comuni per l' applicazione della tassa
« focolare dovranno formare un apposito regolamento
« che dovrà essere approvato dalla deputazione pro-
« vinciale. »

L' apologia di questa tassa la troviamo, naturalmente, nella relazione stessa di cui già riferii la parte esplicativa del motivo del progetto. Si dice in sostanza: che la tassa progettata rappresenta una vera imposta sull' entrata, avendo essa la sua incidenza tanto sulla ricchezza fondiaria quanto sulla ricchezza mobile; che è della stessa natura della tassa del valor locativo, della quale è destinata a prendere il posto nei Comuni rurali; che è scevra di vessatorie inquisizioni, di forme fastidiose, e richiede poca spesa; che simile forma di tributo è assai antica, e trovò anche recentemente applicazione in molti paesi, in Francia, Prussia, Belgio, Svizzera, e perfino in qualche Stato dell' America set-

tentrionale; in Italia poi ne fu fatto il più costante esperimento, sotto varie forme: imposta personale del 1855 nelle provincie subalpine, capitazione del 1811 nelle provincie lombarde e nelle venete, quasi in surrogazione e compenso del minor dazio di consumo sopportato dagli abitanti dei Comuni non murati; tassa analoga a quest' ultima nel Modenese; tassa personale ripartita per contingenti comunali, nel Parmense; fuocatico nelle provincie di Romagna; tassa di famiglia in Toscana: la tassa in progetto, afferma quindi la commissione della camera, è di una elasticità che si presta a tutte le gradnazioni; essa funziona indipendentemente da qualsiasi imposta governativa o provinciale, e possono pertanto i Comuni, senza incagli e prontamente, trarne i mezzi di cui le loro finanze, spesso con urgenza, abbisognano; del che giova tener conto grandissimo.

b) Come si vede è questa una delle solite dissertazioni vaghe, indeterminate: si sorpassa, secondo il solito, alla questione di diritto, non si suppone tampoco che di una questione di tal natura possa esser caso; secondo il solito si enarrano gli attributi generici, storici, estrinseci: secondo il solito trattasi onninamente di uno scopo pecuniario, di un affare di cassa; ci vuole un incremento di introiti; la tassa focolare ce lo dà subito e facilmente, e tanto ci basta, non occorre altro.

Anche accettata così, l' apologia non è tutta soda; e non lo è nel punto capitale. Per verità non so come si possa scorgere nella tassa, quale fu progettata, quella *elasticità* di cui si dice; e tanto meno so rendermi capace del come potranno i Comuni ritrarne i mezzi di cui abbisognano. A conti fatti, in un Comune, per es., di 1500 abitanti, e che sia un Comune dei più

felici, composto di famiglie che vivono il maggior numero coltivando i campi *propri*, la tassa focolare progettata non potrebbe dare L. 800; in altri Comuni poi, anche più popolati, non si avrebbero più di 100 famiglie contribuenti, e la tassa non darebbe di certo più di L. 500. È sempre qualche cosa; ma oggi, nelle condizioni attuali, senza altri provvedimenti, sarebbe per verità troppo poca cosa.

Se i piccoli Comuni fossero uniti in consorzio all' uopo della concentrazione delle faccende delegate (§. 34, *c*); quando fosse provveduto distintamente al servizio delle strade col *fondo speciale ordinario* (§.35,*f*); in tali ipotesi forse, direi anzi, probabilmente la tassa focolare progettata potrebbe essere in oggi supplemento bastevole; ma non si potrebbe tuttavia acquietarvisi, sia per le solite vedute di giustizia, sia in vista dell' avvenire, e particolarmente dei rapporti finanziari a stabilirsi tra i Comuni e la Provincia, di cui dirò tra poco.

La commissione dichiara tranquillamente che trattasi di sostituire tassa confacente pei piccoli Comuni a quella del valor locativo, per il caso, che è, si può dire, generale, previsto dall' art. 20 del r. decreto 28 giugno 1866, n. 2035 (§. 17, *f*). Ma qui c'è una grave questione di giustizia, la quale non è punto risoluta con un provvedimento inteso a prevenire un eccesso estremo.

La sovrimposta sulle imposte dirette governative, tanto sulle materiali quanto sulla personale, può e deve servire a coprire le spese delle funzioni delegate, e in genere tutte le spese obbligatorie di Stato (§. 21):. la proprietà, e particolarmente la fondiaria rustica, deve pur subire buona parte delle spese ordinarie e straordinarie per le strade (§. 35, *b* e *f*); anche questo

è giustissimo, e se non l'ho notato là dove dissi del fondo speciale per le strade, fu appunto perchè non c'era bisogno di dirlo, tutti sapendo che le strade sono la condizione *sine qua non* della prosperità dell' agricoltura: ma via di qui e per tutte le altre necessità e convenienze degli abitanti del Comune, la sovraimposta sulle dirette materiali governative (§. 36, *c*) non può più stare, non si concilia più colle norme le più elementari della giustizia sociale: e così le spese per l' ufficio comunale, per quelle cure di polizia e sanità locale di cui può esser bisogno, o sempre o accidentalmente, anche in Comuni rurali, e le spese per assistenza medica e vaccinazione, per l' istruzione elementare, per le strade interne, pozzi, fontane e lavatoi pubblici, beneficienze giuridicamente o moralmente indispensabili, inumazioni, oneri di culto, ristauri di edifici pubblici ecc. ecc.; tutte queste spese devono essere sopportate dagli *abitanti* del Comune, e *soltanto* da essi.

È bisogna adunque escogitare un modo di tassazione locale personale che possa, se non subito, gradatamente, e per virtù propria o più probabilmente mercè altre riforme oltre alle due più volte ricordate del consorzio politico dei Comuni e del fondo speciale ordinario delle strade, che possa, dico, bastare ai bisogni prettamente locali, senza che si debba per questi ricorrere alla sovrimposta sulle imposte governative.

Per quanto è al giudizio della commissione mi corre tuttavia obbligo di notare che essa ne recedè poi fino ai termini convenienti; essa infatti conchiuse dicendo che confidava che la camera, in attesa di una radicale riforma del sistema tributario comunale, avrebbe adottato il progetto come utile a riparare intanto, ed in qualche parte almeno, ad alcuni dei più gravi inconvenienti.

Ma a questo scopo si volle poi provvedere colla molto semplice disposizione all' art. 8 della legge 26 luglio dell'anno morente (§. 17, *i*). La libertà d'azione è forse eccessiva; ma non c' è pericolo di eccesso. Un provvedimento nuovo, straordinario e così informe non ci dispensa dall' obbligo di studiare il miglior processo per far pagare secondo giustizia dagli *abitanti* dei Comuni rurali le spese *prettamente locali*.

§. 38.

Tasse di ripartizione.

a) Ebbi a notare (§. 35) come sia assolutamente e comparativamente esiguo il profitto che dal dazio di consumo ritraggono i Comuni rurali: il profitto arriva appena al 7 per 100 della loro entrata complessiva; la quota per testa, che nei Comuni urbani fu, nel 1866, di L. 7,21, nei Comuni rurali, e nello stesso anno, fu appena di C. 52.

Questa essendo la quota adequata, resta inteso che in molti Comuni, forse due migliaja, si ha una quota di 40, e di 30, e di 20, e fors' anche di 10 centesimi per testa, e tanto non vale di certo la pena di una procedura illogica, costosa, irritante, e meno ancora l' ingiustizia di un privilegio odioso (§. 36, *b*).

Ciò posto, io dico che in tutti i Comuni nei quali il dazio di consumo, tra governativo e comunitativo, non rende più di una lira, anzi almeno L. 1,50 per testa, si deve adottare altra forma, ed una forma tale per cui la tassa si applichi con maggior giustizia, più facilmente, e con maggior profitto. Qui parmi di vedere il r. fisco aguzzare il già acuto sguardo; ma io protesto di parlare in favore soltanto delle finanze comu-

nali: non nego peraltro che anche il r. fisco se ne avvantaggerebbe, semplificandosi la procedura, e guarentendosi meglio la di lui quota da statuirsi o a seconda del prodotto del dazio governativo negli anni precedenti, o in una data somma, o anche, e forse meglio, in una certa proporzione col totale incasso netto della tassa di nuova forma.

Ai Comuni predetti devesi dare facoltà di trasformare la tassa indiretta di consumo in una tassa diretta personale proporzionata alla consumazione presunta, e non soltanto alla copia ma eziandio al valore dei generi di consumazione.

b) Tutti gli abitanti attuali del Comune, i quali non sieno poveri nel vero senso della parola, devono essere tassati. La tassa può benissimo conteggiarsi per famiglie, computandosi in testa del capo-famiglia le quote delle persone conviventi. Le persone o famiglie si distinguono e collocano in due classi, o anche in tre, a giudizio del consiglio comunale: le classi, se due, saranno tassate nella ragione di 1 a 2; e se tre, nella ragione di 1 a 1 1/2 e a 2. Nella classe dei più onerati devono entrare persone almeno in numero pari alla metà delle persone della classe rispettivamente ed immediatamente inferiore. Le donne paghino due terzi della quota della rispettiva classe; i fanciulli al di sotto degli anni 10 paghino la metà. Si considerano della famiglia anche le persone di servizio che convivono o almeno ricevono abitualmente il vitto nella famiglia. La tassa deve essere pagata anche da quelli che non dimorano costantemente nel Comune, purchè vi siano dimorati almeno tre mesi nell' anno immediatamente precedente a quello in cui la tassa viene imposta; ben inteso che deve essere commisurata

alla durata della dimora, continuata o interrotta; da trascurarsi la frazione minore di un mese.

Trattandosi di un' imposta quasi testatica, e destinata specialmente a coprire la spesa di certi servizi, che nei Comuni rurali suol essere lieve (§. 24, *b*), la legge può andar oltre, e fissare anche il *maximum*, il quale potrebbe essere di L. 4 o di L. 6. Ma si noti bene che qui non trattasi di testatico; è una tassa personale rimuneratoria di servizi locali che concernono le persone; e vuol essere una tassa di ripartizione, a seconda del bisogno risultante annualmente in ciascun luogo, e adattabile in certi limiti e modi alla condizione economica della popolazione. La sola forma logica per le pubbliche gravezze è la ripartizione, in misure e forme varie a seconda della entità della spesa sociale e dell' obbietto dei singoli servizi o gruppi di servizi affini; la ripartizione può essere unica, può concernere soltanto la materia, per le finanze governative; la ripartizione deve essere molteplice o moltiforme, e deve concernere anche le persone, per le finanze locali, e particolarmente per le finanze comunali (§§. 4 *b*, 9, 22, 29) (1).

(1) Nella frettolosa ricerca di *precedenti* italiani, mi si affacciò un solo esempio di tassa di ripartizione sulla base della consumazione presunta; e lo devo al famoso *canone gabellario* degli antichi Stati Sardi: il pagamento di quel canone era un problema assai spinoso particolarmente pei piccoli Comuni; i quali però potevano ottenere decreto reale di autorizzazione a ripartire il canone sulla base della consumazione presunta. Non so se moltissimi fossero i Comuni che praticavano questo ottimo espediente; nè posso dire se quella ripartizione non potesse mai servire anche ad altro onere delle finanze comunali: mi importa soltanto di addurre un esempio a suffragio della mia proposta, cioè della trasformazione della tassa di consumazione nei Comuni rurali.

Per la compilazione dei ruoli il consiglio comunale scelga dal suo gremio una giunta speciale di due, di tre o di quattro membri, secondo il numero dei consiglieri, e li scelga di tali che possano essere assunti nella classe più gravemente tassata; ed anzi sarebbe opportuno che i prescelti si avessero senz' altro come ascritti fra i contribuenti maggiori, e inappellabilmente, ed anche se rifiutassero di sobbarcarsi alla dilicata mansione. La giunta speciale possa quindi aggiungersi altri individui, di quelli che avrà inscritti essa stessa, per procedere più lesta e sicura nell' operazione.

Compilati i ruoli, si rendono di pubblica ragione per i reclami e le rettificazioni, per i ricorsi e la decisione del prefetto o della deputazione provinciale; e finalmente l' esazione, colla procedura che vale per le altre imposte dirette; l' esazione potrebbe essere fatta per quote semestrali, o anche per quote trimestrali.

c) Nei Comuni rurali che ritraggono dal dazio consumo un provento considerevole ma non sufficiente alle spese propriamente locali di prima necessità, escluse quelle di tutti i servizi privati (§. 13), ma compresa quella per aversi in luogo o poco *lungi* la residenza di persone sanitarie, in questi Comuni, dico, potrebbe, secondo i casi, essere conveniente una ripartizione della spesa che resta scoperta, sulla base della consumazione presunta. Confesso peraltro che non saprei come si potrebbe conciliare praticamente la ripartizione parziale colla imposta effettiva di consumazione, dal momento che questa pesa così inegualmente (§. 36) sugli abitanti del luogo. In Italia non si hanno generalmente di simili scrupoli: ma si fanno cattivi calcoli, come ognun vede. E siccome il dazio consumo ha la sua principale incidenza sulla consumazione della classe meno agiata, io crederei che alla

insufficienza del prodotto del medesimo si potrebbe supplire con un maggior sviluppo di un' altra tassa di ripartizione da attuarsi sulla base dell' agiatezza di ciascuna persona, e la quale sarebbe specialmente destinata a coprire tutte le spese meno necessarie, quasi o veramente di lusso, e tutte le spese liberali e di beneficienza (§§. 9 e 32) che si facessero dal Comune, o in altri termini, sarebbe destinata *competentemente* a rappresentare la parte che nei Comuni urbani il valor locativo (§. 28, *d*). È questa propriamente, non la predetta, la tassa di ripartizione che io intendo di contrapporre alla tassa *focolare* che fu proposta in parlamento (§. 37). Non già che la proposta della ripartizione sulla base della consumazione presunta sia stata fatta ad esuberanza; no, quella ripartizione su base determinata, ristretta, ed a scopo speciale, entra necessariamente in un disegno di finanze locali ispirato da giustizia e concepito e delineato col proposito che debba riescire indefettibilmente adeguato a tutte le necessità e convenienze ordinarie e straordinarie. Bensì una ripartizione sulla base dell' agiatezza di ciascuna persona sarebbe sola competente a tener il luogo della tassa del valor locativo, la quale, come vedemmo, è una tassa congenere con quella sulla rendita (§. 28, *a* e *b*): e innoltre, soltanto una tassa di tal natura può essere complemento ultimo definitivo, quasi direi, assoluto, dell' assetto finanziario dei Comuni.

d) Provveduto per le spese di Stato, provveduto per le strade, provveduto per la polizia e sanità, la legge deve soggiungere che per tutte le altre spese il consiglio comunale potrà deliberare una ripartizione sulla base dell' agiatezza delle persone dimoranti nel Comune.

Qui si potrebbe far questione ancora se non fosse per convenire che si approfitti della fondiaria rustica ed urbana e della diretta sulla ricchezza mobile, vale a dire se non fosse per essere più semplice e non meno giusto il partito della sovrimposta, applicata coi debiti avvedimenti, limitata cioè alle persone viventi nel Comune, quelle pur sempre escluse che per possedere un qualche piccolo appezzamento di terra, o una casipola, non escono però dalla classe povera o quasi povera. Ma ebbi già a dire che non di rado la base di collocamento si troverebbe ristretta, fino a scomparire (§. 36, *c*); innoltre fu già accennato alla estrema meschinità di base della tassa di ricchezza mobile nei Comuni rurali. Insomma il partito veramente risolutivo del problema è una ripartizione apposita, collocata sulla base dell' agiatezza di ciascuna persona che abita nel Comune, e misurata ai beni che tiene nel luogo, alla professione, arte o mestiere che vi esercita.

e) La legge determina un numero minimo ed un numero massimo di classi in cui distribuirsi i contribuenti; non meno di sei, non più di dieci: il numero dei contribuenti di una classe più pagante deve essere eguale almeno alla metà numero dei contribuenti della classe immediatamente inferiore: la somma totale di cui la finanza comunale ha bisogno per le spese liberali si divide in tante parti eguali, quante sono le classi, e si suddivide quindi in quote individuali, eguali in ciascuna classe. Il consiglio comunale determina il numero delle classi; e ne inizia la formazione, scegliendo, se sia possibile, dal proprio gremio, tre o quattro persone fra le ricchissime del luogo, le quali procedano all' appello ed alla classificazione degli abitanti imponibili, aggiungendosi poi, se bisogni, altre

persone fra le più facoltose. Quindi pubblicazione dei ruoli, reclami, ricorsi, sanzione, esecuzione. Criterio di classificazione deve essere la rendita, nota o presunta, dell' azienda agraria, industriale o commerciale tenuta nel Comune, della professione, dell' arte o del mestiere esercitato nel territorio del Comune.

Ma qui devo raccomandare all' attenzione del lettore la circostanza che il cómpito della giunta o commissione delle classi non è propriamente di stabilire quale e quanta sia la rendita di ciascuna persona, la sua ricchezza assoluta; la giunta speciale non deve attendere a verificazioni di fatti e condizioni intime della vita economica di ciascuna persona, per statuire la sua imponibilità assoluta: la giunta è chiamata a risolvere una serie di quesiti di comparazione; essa deve soltanto decidere chi, di Tizio e Sempronio, sia il più ricco nel Comune, per le facoltà personali impiegate nel Comune e per la sostanza mobile ed immobile posseduta nel Comune; quesito sempre di facile soluzione in un' aggregazione di uno o due migliaja di persone.

È un Comune di 2,000 abitanti: la giunta municipale prepara il ruolo di tutti gli imponibili, cioè di tutti coloro che hanno un'economia propria, non esclusi gli operai che non siano poveri nel vero senso della parola. Il ruolo dà 350 nomi. Il consiglio comunale decide di levare L. 1,000 mediante la ripartizione sulla ricchezza; dispone che gli imponibili siano distribuiti in sette classi, con che la prima comprenda 10 contribuenti; nomina quindi tre o quattro persone, le quali debbano essere il primo nucleo della classe prima e costituire la giunta di classificazione, colla facoltà di vagliare ancora il ruolo generale degli imponibili. La giunta di classificazione incomincia dal considerare il

ruolo nel suo complesso; ne esclude anzitutto 50 nomi, sicchè restano 300 imponibili; stabilisce il quadro delle classi in modo che nella seconda entrino 20 contribuenti, nella terza 30, poi 40, poi 50, poi 65, e finalmente 85. Dopo di ciò la cerna; e completata anzitutto la propria classe, farà bene di aggiungersi altre persone della stessa, o persone chiamate le prime ad entrare nella seconda classe. Una procedura così semplice e sicura è forse possibile soltanto in un Comune di qualche migliajo d' abitanti: ma giacchè è possibile, se ne approfitti almeno per i bisogni del Comune piccolo.

f) Tuttavia una procedura siffatta ha per molti qualche cosa che la rende antipatica: questo qualche cosa non ho mai saputo spiegarmelo bene; dubito che abbia la sua origine in qualche istinto incivile: ma di ciò non importa discorrere; bensì accennerò alla eccezione che l' antipatia suggerisce a più d'uno; è la più strana delle eccezioni. Dicono adunque che è una procedura irrazionale, empirica. Ma cosa si intende per imposta razionale, applicata a rigore di scienza? Non altro, credo, se non se imposta proporzionata agli averi, o, secondo i casi, alla partecipazione ai vantaggi e comodi procurati colle spese sociali: ma codesta ripartizione non è forse proporzionale? I 10 comunisti più facoltosi, per continuare coll'ipotesi dimostrativa, contribuiranno, onde mettere insieme la somma di L. 1,000 di cui il Comune ha bisogno per spese liberali, L. 14, 30 ciascuno; i 20 un po' meno facoltosi L. 7, 15; i contribuenti della terza classe L. 4, 78; quelli della quarta L. 3, 58; gli ascritti alla classe quinta L. 2, 86 ciascuno; i 65 contribuenti della classe sesta L. 2, 20; e finalmente le 85 persone che per condizione notoria e per fatti certi ed evidenti sono all' ultimo gradino della scala, quasi al

confine della povertà, pagheranno appena L. 1, 69. Se questa non è proporzionalità, se quì non si ha quella tale distribuzione dell' imposta secondo la scala delle fortune, che fu una delle guarentigie politiche proclamate, purtroppo con poco effetto, dalla grande rivoluzione francese e sancite di diritto da tutte le leggi statutarie posteriori, non so veramente dove trovar si possano proporzionalità e graduazione. Ma forse si adduce il pretesto che la proporzionalità è soltanto a strati o a tratti, e quindi inesatta. Cosa veramente strana; si naviga nelle tenebre, a caso, senza bussola, in pieno empirismo, con errori da Odissea; e a chi addita un faro, una costellazione, rispondono: quello non è il sole, non vogliamo saperne!

La procedura è così semplice e razionale che io non dubito di affermare che una volta ne fosse fatta qualche esperienza, tutti i Comuni rurali la vorrebbero adottare, e per levare somme comparativamente maggiori di quella conteggiata nell' ipotesi, vale a dire per una prestazione più copiosa di servizi liberali (1).

(1) Non mi si opponga la poco buona esperienza che fu fatta per lo passato di tasse consimili: si presumeva troppo della sapienza, prudenza e arrendevolezza dei rettori e delle popolazioni. La maggiore, e più pertinace, esperienza di tasse *locali* di ripartizione sulle famiglie o sulle persone individue fu, negli ultimi tempi, cioè in questo secolo, fatta nelle provincie che erano degli Stati pontificii; e si fece nei Comuni rurali, ed anche in quelle città che taluno chiamò propriamente *villane*. La tassa *fuocatica* si applicava per famiglie, a classi e gradi: si voleva presa di mira la condizione sociale e lo stato economico di apparenza, di ciascuna famiglia: amplissimo arbitrio era lasciato alla magistratura locale; e però molte e gravi le incongruenze, generali e vivissime le lagnanze. Nel 1831 il Governo volle trasformata la tassa fuocatica in tassa personale e più positivamente proporzionata alla ric-

Credo poi fermamente che nessuno vorrebbe eccepire ripartizione siffatta, perchè applicata dal Comune stesso a cui deve servire: argomenterebbe a torto chi volesse dedurre dalla poco solerte cooperazione dei consigli comunali, delle giunte municipali e delle commissioni comunali, alla faccenda del collocamento ultimo delle imposte governative; questa è tutt' altra cosa, come ognun vede da sè. Codesta ripartizione tutta di interesse locale, sarebbe un' attuazione sicura del principio che nel paese della libertà e dell' autonomia si dice di *self-assiessment*, principio armonizzante col reggimento rappresentativo, e che si vede applicato felicissimamente anche in altri paesi, e particolarmente nel Belgio. (1)

chezza: esclusioni di sesso e di età, determinazioni di classi, limitavano l' arbitrio. La novità era lodevole perchè in parte più razionale: ma nel mentre che la faccenda della classificazione e graduazione nominativa non riusciva meno difficile di prima, le esclusioni mandavano esente molta ricchezza: insomma si ebbe un peggioramento invece di un miglioramento: molti Comuni ottennero di ripristinare la tassa del fuocatico; la quale andò poi soppressa per le leggi italiane, senza rimpianti, sebbene a molti Comuni venisse meno una risorsa non surrogata da alcun' altra equivalente.

(1) Nel Belgio si fa da oltre 50 anni esperienza utilissima di una tassa personale di ripartizione (*cotisation*), proporzionata alle fortune. Questa tassa, autorizzata per decreto reale in ciascun Comune, all' appoggio, che s' intende, della legge statutaria, si trovava oramai inscritta, nel 1860, da quasi tutti i Comuni rurali (Nella *relazione* di sopra riferita (§. 57) si disse 1000, ma a me consterebbe che fosse inscritta in 1800 bilanci comunali). Molta latitudine è lasciata al consiglio del Comune quanto alle maniere di applicazione ; di classi se ne possono fare e se ne fanno fra 15 o 20; ogni classe è tassata per una somma, calcolata secondo la media capacità di coloro che la compongono. Può

La tassa di ripartizione per i servizi locali liberali sarebbe veramente il complemento ultimo dell' assetto finanziario di tutti i Comuni rurali. Devo peraltro soggiungere che resta salvo ciò che ebbi a dire a proposito dell' istruzione elementare (§. 13, *e*); e che mi rimane di concretare le idee accennate riguardo alla competenza provinciale sia in questa stessa faccenda della istruzione elementare, sia per certe beneficienze (§§. 14 *b*, e 19 *f*). Volendosi dallo Stato, per l' interesse dell' ordine giuridico e per quello del prosperamento economico del Paese, promuovere l' istruzione elementare, con far obbligo ai Comuni di provvedere e spendere tanto che basti al fine che tutti possano ricevere una tale istruzione, i Comuni che, o per conseguenza del

la classificazione e ripartizione farsi sulla base della consumazione presunta di certi generi, o sulla base della ricchezza, o sulle due basi ad un tempo; anzi la base della ricchezza si distingue qua e là in due, le quali sono le contribuzioni dirette, non compresa la fondiaria, e la fortuna presunta. I principii fondamentali furono posti con r. decreti del 1816, e con dispacci (circolari) del ministero di quell' epoca. Da quelle disposizioni e dai decreti r. di autorizzazione attinsi in parte i principii che mi ressero nella proposta di tasse analoghe. Ma avrei fatto male proponendo di imitare quel sistema; in primo luogo perchè sebbene sia molto vicino all' ultima giustizia, non la tocca ancora; in secondo luogo perchè troppo sarebbe l' arbitrio lasciato ai consigli comunali; e anche senza far torto ai rettori dei Comuni rurali italiani, quel sistema sarebbe impraticabile qui, avvegnachè non avrebbe, per quanto è alla ripartizione sulla base della ricchezza, ripartizione *principale*, non avrebbe, dico, il caposaldo che ha lassù, nelle ferme e ampiamente collocate imposte dirette governative, quella compresa delle patenti: ai nostri Comuni non potrebbe darsi per capo saldo se non se l' imposta sui fabbricati; e poveri Comuni rurali! Ciò non toglie peraltro che anche codesto ramo della legislazione tributaria belga sia degno di essere studiato.

passato andamento delle cose, o per condizione connaturale, si trovano di fronte ad un còmpito eccessivamente difficile e dispendioso, hanno diritto che il Governo dia loro sussidi almeno per le spese di costruzione di aule, e di primo impianto di scuole, e di corredo scolastico. Della parte di cure e spese che potrebbe, e forse dovrebbe, incombere alla Provincia mi accadrà di parlare nella trattazione che segue, relativa al riordinamento delle finanze provinciali.

§. 39.

Epilogo.

Se il mio lettore, che Dio mi perdoni l' ipotesi presuntuosa, ha dato il suo assenso a tutte le proposizioni e proposte che precedono, e particolarmente a tutto ciò che dissi e proposi riguardo alle finanze comunali, sarà forse tentato di credere che il problema finanziario spettante al Comune sia risolùto a sovrabbondanza.

Ad un lettore così benevolo farci notare, non solo per debito di modestia, ma ancora per l' interesse della mia stessa trattazione, che in conclusione io non ho proposto una molto considerevole ampliazione fondamentale del diritto finanziario attuale del Comune, ma quasi soltanto perfezionamenti, maggior sviluppo, applicazioni nuove o trasformazione di imposte già esistenti: anche le ultime due tasse di ripartizione sarebbero, l' una la trasformazione del dazio di consumo nei Comuni rurali, e l'altra una traduzione in concreto della facoltà concessa dall' art. 8 della legge 26 luglio dell' anno morente (§. 17 *i*) per quei Comuni pei quali non può servire la tassa del valor locativo.

In secondo luogo dovrei dichiarare al benevolo lettore che io sono molto meno fiducioso di lui quanto al valore effettivo delle mie stesse proposte all' uopo del prosperamento finanziario dei Comuni; e devo anzi soggiungere che qualsiasi riforma, sviluppo, o ampliazione fondamentale delle finanze locali non approderebbe senza una certa altra innovazione, senza la riforma del bilancio comunale, e poi ancora del bilancio provinciale. Ricorderà il lettore che feci già allusione ad un terzo ordine di ricerche, a riforme di ordine (§. 27): alludeva appunto al riordinamento della contabilità, alla sistemazione razionale, cioè di giustizia e di opportunità, dei bilanci locali; senza di che ogni sforzo di aumento delle entrate sarebbe poco o punto giovevole, ed anzi, in ultimo risultato, pregiudizievole all' università dei cittadini. Lungo la via percorsa ebbi già occasioni di accennare il principio fondamentale di codesto riordinamento amministrativo; che anzi tutta questa trattazione dipende ed è retta appunto da tale principio: ma rimane di illuminare bene codesto principio, e di concretare, completare e coordinare i canoni pratici del medesimo, e di mettere in piena luce la somma utilità, la necessità assoluta della riforma dei bilanci locali.

La viziosissima compilazione dei bilanci, quella compilazione il carattere della quale è *confusione*, non fu e non è che il riflesso naturale del viziosissimo sistema di imposte locali. Coordinate le tasse locali in base ai principii di giustizia e di ordine sociale, diventa possibile e facile la conformazione corrispondente dei bilanci: e dico anzi che la riforma corrispondente dei bilanci diventa assolutamente indispensabile per la traduzione in pratica della giustizia delle singole tasse, e per la constatazione sicura e la con-

servazione costante di questa giustizia. Il lettore vorrà ricordarsi di quanto ebbi a dire in più incontri per ossequio alla giustizia, e più particolarmente ai §§. 4 *b*, 22 e 29. Ho procurato di risolvere il duplice problema della giustizia e della sufficienza delle finanze comunali; ora dovrò fare lo stesso tentativo riguardo alle finanze provinciali: ma poi converrà provvedere alla formola pratica, e di evidenza, e di guarentigia, della giustizia e insieme della sufficienza.

Rivenendo ai Comuni, io credo, e qui la mia fede è molto probabilmente più forte di quella del lettore, credo adunque che aggiungendosi a tutte le innovazioni di sopra ventilate anche la necessaria riforma del bilancio, le finanze comunali verrebbero ad avere un assetto ampio, saldissimo, armonico, e bastevole ad ogni e qualunque bisogno, eziandio a bisogni novelli e dispendiosi: quelle finanze comunali che ora sono un oggetto di afflizione e di apprensioni pei buoni cittadini diventerebbero un oggetto di compiacenza, ed un elemento di forza nazionale, ed una base di operazione, salda ed opportunissima, dell' azienda economica intercomunale, e di quella parte dell' azienda civile che è già o venisse poi commessa al maggior corpo civile di cui il mandato congenito e pur sempre principale è la cura della economia intercomunale.

§. 40.

Delle finanze provinciali.

a) Ebbi già ad avvertire (§. 27) che nel trattare particolarmente delle finanze comunali io non perdeva di vista le finanze della Provincia, la quale è vivamente interessata in un assetto ampio, sicuro e fecondo

delle finanze comunali: è per ciò eziandio che ho tanto insistito nel tema delle tasse comunali, e dall'assetto finanziario dei Comuni.

Della natura della Provincia, della sua missione congenita, delle sue incombenze posteriori, del suo diritto finanziario attuale, si è già discorso (§§. 3, 5, 10, 11, 14, 19 e 20). Sappiamo, ed è anche notorio, che i mezzi della Provincia sono di gran lunga impari alla missione sua naturale, e anormali. Strana davvero, la posizione della Provincia! Mentre lo Stato miete copiosamente nel campo dell'imponibile, facendo fascio di ogni erba, rovescia sulla Provincia molte e gravi spese dell'ordine giuridico; e così dall'altra parte, il Comune ripercorre il campo, adocchia, fruga, fa netto, e nello stesso tempo vuole commesse alla Provincia non soltanto faccende della vita economica che potrebbero restare nell'efficienza comunale, o essere disimpegnate benissimo da consorzi di Comuni, ma eziandio taluna delle faccende della vita civile in senso stretto (§. 19, *a*, *b*, *c*, *d* e *f*). Così si cospira contro l'essenza della Provincia, se ne impedisce la manifestazione; così la Provincia trovasi ridotta alla condizione di ancella dello Stato e di tutrice del Comune, ma spendendo buona parte di quello che può avere, e come ancella e come tutrice; così insomma la Provincia non può rendere i servigi che dovrebbe, può fare pochissimo per il prosperamento economico del Paese. Infatti, considerando il prospetto dei titoli di spesa della Provincia, troviamo che quattro di questi titoli concernono l'azienda provinciale in genere, o promiscuamente, tre altri concernono faccende dell'ordine giuridico o della vita civile in senso stretto, e finalmente tre soli spettano propriamente, sebbene non esclusivamente, alla vita economica intercomunale: e facendo i conti, tro-

viamo che della somma di L. 66,990,000, a cui ammonta la spesa totale delle Provincie nell' anno morente, soltanto la terza parte, o poco più, va effettivamente consacrata a spese di economia sociale, cioè nei bisogni della vita economica (1).

È vero che anche lo Stato spende non poco per il prosperamento economico (§. 15), e non soltanto per bisogni universali, ma eziandio per la vita economica nelle singole Provincie: ma in primo luogo lo Stato tende a restringere questo suo còmpito, per limitarlo alle necessità e convenienze del grande consorzio nazionale; in secondo luogo, pur sommando la efficacia delle due azioni, si trova un risultato di gran lunga inferiore al bisogno. Malgrado i 35 o 40 milioni dello Stato ed i 20 o 25 milioni delle Provincie, le strade mancano, o sono inopportunamente sistemate, o

(1)

Debiti vitalizi, interessi ed annualità passive	L.	1,010,813
Estinzione di imprestiti e di altri debiti	»	4,969,703
Amministrazione	»	5,580,500
Istruzione pubblica	»	3,540,300
Beneficienza pubblica	»	15,170,200
Sicurezza pubblica	»	3,880,500
Ponti e strade provinciali e consortili	»	22,980,000
Opere idrauliche	»	1,500,000
Opere pubbliche diverse	»	1,306,500
Diverse	»	6,485,790

Alla vista di questo prospetto convien dire che il concetto della natura della Provincia, e della missione congenita della medesima, non si è fatto strada nè nella mente del legislatore nè nell' opinione delle popolazioni. Si è voluto, colla legislazione del 1865, che la Provincia ridiventasse una entità civile, con efficienza propria e con finanza particolare: ma non si seppe volere ciò che più conveniva, e la Provincia viene ad essere nel fatto un corpo ibrido, con azione distratta da più parti a scopi incompetenti, epperò scarsa, meschinissima, nell' obbiettivo principale.

malamente tenute; i molti ed estesi territori aridi o paludosi rimangono intatti; i monti, nonchè rivestirsi, continuano a denudarsi; i mille fiumi straripano periodicamente a devastare ampie estensioni di territorio, trascinando le messi faticate di migliaia di agricoltori... Un milione e mezzo in opere idrauliche! in un paese che comprende intiere regioni sottoposte all'impeto di fiumi irrefrenati!... Ma io digredisco: mi affretto a rientrare in carreggiata; ma non posso a meno di notare un fatto il quale accenna ad un miglior avvenire, qualora la Provincia avesse mezzi congrui d' azione.

b) Per quella verità proverbiale così bene espressa dal poeta:

Naturam expellas furca, tamen usque recurret.

la Provincia procura, si sforza istintivamente di divincolarsi dagli impedimenti che le si addossano, di farsi viva, e di agire secondo la sua ragione naturale: umile, ma assiduo osservatore, io ebbi molte volte in questi ultimi anni a compiacermi vivamente di tali sintomi di coscienza di sè, di sana vigoria. Vediamo, per es., la Provincia, assumersi di buon grado, e disimpegnare più o meno bene, secondo i mezzi di cui può disporre, le incombenze relative alla vita economica, e ripugnare invece dai carichi incompetenti, gratuitamente ad essa demandati: vedete, per es. la faccenda dell' istruzione secondaria; è manifesta la renitenza della Provincia ad occuparsi e spendere per l' istruzione classica, e invece, se si tien conto della sua condizione finanziaria, conviene concedere che spende di buon grado per l' istruzione tecnica agraria, o commerciale, o industriale, secondo il bisogno locale; e vediamo anzi la Provincia provvedere o contribuire spontaneamente alla creazione di istituti non prescritti dalle leggi. Fra gli esempi recentissimi accennerò la

creazione e dotazione della scuola superiore di commercio in Venezia, e l'istituto di amministrazione e commercio or ora creato in Porto Maurizio: all'iniziativa o all'ajuto della Provincia si devono pure gli istituti agrari. Molti altri sintomi ebbi occasione di notare; fra i più frequenti e significativi farò menzione della costruzione di strade ed altre opere pubbliche comunali largamente sussidiata dai consigli provinciali (1); fra i peculiari mi sovvengo di studi, esperienze e provvedimenti da parte dei consigli provinciali di Sondrio e di Bergamo per l'insolforamento delle viti infestate dalla crittogama; i *giornali* di questi giorni (metà novembre 1868) dicono di *pratiche* promosse presso il Ministero di agricoltura da parecchie deputazioni provinciali di Lombardia onde ottenere o la sospensione temporanea della caccia, o l'adozione di altri efficaci provvedimenti intesi ad opporsi alla distruzione degli uccelli; sono cose di tutti i giorni i favori che ottengono dalle Provincie i comizi agrari, le società di agricoltura, le esposizioni agrarie e industriali; e per non dilungarmi più oltre, percorrendo gli atti dei consigli provinciali, ciascuno può reperirvi copiosi sintomi della stessa natura, attestanti

(1) Il giornale *Il Panaro* del 19 corrente (novembre 1868) scrive: Il consiglio provinciale (Modena) nella sua attuale sessione ha votato importanti somme per sussidii a lavori stradali e costruzioni di ponti. Così ha deciso d'anticipare una cospicua somma al consorzio dei Comuni che imprende la costruzione di una strada fra Vignola e Porretta; ha stanziato un sussidio di 120 mila franchi alla grandiosa opera della costruzione di un ponte sulla Secchia dalla veggia Pescale, e si è pronunziato in massima favorevole alla costruzione di un ponte sul Panaro a Camposanto, salvo lo stanziare un fondo apposito in seguito, quando gli studi saranno fatti ed un consorzio costituito.

nella Provincia la giusta coscienza dell'essere suo, il vivace sentimento della sua vocazione. Che la Provincia, questa è la legittima conclusione, che la Provincia sia provveduta di mezzi, e sarà corrispondentemente soddisfatto il voto generale, del più rapido prosperamento economico del Paese. Ed ora andiamo appunto a vedere se, e come, ed in quanto, sia agevole un incremento delle entrate provinciali, prendendo di mira nello stesso tempo l'obbiettivo della giustizia, come già trattando delle finanze comunali: anche il tema delle spese provinciali vuol essere svolto in corrispondenza col tema delle attribuzioni della Provincia; altrimenti ogni nozione di logica, di competenza, di responsabilità, di giustizia, se ne va in dileguo.

§. 41.

Sovrimposta provinciale.

a) Considerando le sorgenti da cui trae alimento l'erario provinciale, si trova che la massima di *prendere dove e più che si può*, massima onde sono tanto viziati i sistemi finanziari dello Stato e del Comune, è quella alla quale si informa più evidentemente il sistema finanziario della Provincia (§. 20 *b*); sovrimposta, e sempre sovrimposta: nessun proposito di giustizia, nessun riguardo ai contribuenti, nessun sentore di corrispettività; gli è come se si trattasse di attingere acqua ad una cisterna pubblica, non già di togliere danaro dalle tasche dei cittadini privati. Si tratta di spese delegate dal Governo centrale per faccende dell'ordine giuridico; sovrimposta: sono invece incombenze che vengono alla Provincia naturalmente; ancora sovrimposta: sono faccende e spese che la Pro-

vincia si assume in rappresentanza dei Comuni, e quasi consorzio di Comuni; ancora sovrimposta: trattasi di opere pubbliche che interessano questo o quel gruppo di Comuni; ancora sovrimposta, e sempre generale: trattasi di istruzione, di beneficienze, di altre liberalità; sempre sovrimposta, e generale.

Nell' ultimo settennio 1862-1868 la sovrimposta provinciale venne crescendo nella ragione del 26 per 100 all'anno, cioè in una ragione anche più rapida di quella del complesso dei bilanci: all' aumento rapidissimo delle spese si è sopperito unicamente con aggravare il peso della sovrimposta (1).

b) Della ragione e dei limiti della sovrimposta ebbi già a parlare (§. 21, *a, c*); quello che ne dissi allora vale eziandio per la Provincia, ma con una differenza in confronto del Comune, che in quella la ragione della sovrimposta è duplice, potendo essa, fino ad un certo punto, servire legittimamente, cioè senz' offesa della giustizia, eziandio per sopperire alle spese dell'azienda propriamente locale.

(1) In alcune Provincie l' aumento della sovrimposta raggiunse proporzioni meravigliose:

	1862	1868
Modena . . . . . L.	40,000 . . . L.	616,614
Cremona . . . . »	52,481 . . . »	852,113
Basilicata . . . . »	53,472 . . . »	806,983
Pavia . . . . . . »	92,833 . . . »	760,092
Alessandria . . . »	269,600 . . . »	1,469,885
Cuneo. . . . . . »	102,019 . . . »	948,848
Massa e Carrara »	18,111 . . . »	147,234
Sondrio . . . . . »	52,373 . . . »	150,487

Anche nella Provincia, come già vedemmo, le spese di Stato sono considerevoli (§. 19).

Vengono anzitutto, fra le spese di *amministrazione*, quelle dei locali per gli uffici di prefettura e sottoprefetture, e dell' alloggio del prefetto e dei sotto-prefetti, e della manutenzione di tutti questi locali, e della provvista del mobiliare per detti uffici ed alloggi. Seguono poi le spese di pubblica sicurezza, quali sono sopportate per le caserme, il mobiliare e gli effetti di casermaggio dei r. carabinieri.

Altra spesa di Stato, ma straordinaria e mai molto grave, è quella delle visite sanitarie nei casi di epidemie. E spese di Stato vengono o possono venire nella categoria delle spese diverse; quella, per es., di assegni per i *tiri a segno;* la quale non è fra le spese *necessarie* di Stato, ma ha pur sempre lo scopo di addestrare i cittadini per il servizio della difesa nazionale.

Per tutte queste spese è logico che si ricorra alla sovrimposta.

Ma, come dissi, la giustizia e l' opportunità della sovrimposta hanno pure appiglio in altri titoli di spese che non sono propriamente di Stato, e perfino in titoli di spese inerenti alla competenza specifica della Provincia.

La sovrimposta può essere chiamata giustamente a sopperire in parte alla spesa residua d' amministrazione; vedemmo quanta mole di studi, e giudizi, e operazioni concernenti l' azienda governativa sia demandata alla Provincia, particolarmente nella persona della deputazione provinciale; poi, l' amministrazione prettamente provinciale concerne il corpo fisico della Provincia (§. 3 *b*), non mai, come accade nel Comune (§. 24, *d*), le persone, o le singole classi, o

l' una più dell' altra: nella vita economica intercomunale una certa solidarietà lega i Comuni di ciascuna unità topografica; e almeno le spese di amministrazione degli affari e servizi spettanti alla vita economica intercomunale possono sopportarle in comune ed egualmente.

Un ricorso alla sovrimposta può aver luogo eziandio per una parte della spesa a titolo di servizio del debito provinciale vitalizio, e degli interessi ed annualità passive, e per l' estinzione dei prestiti passivi.

Lo stesso dicasi dell' istruzione secondaria e superiore; con questa ragione speciale che il Governo è, o almeno, vi si crede interessato, tantochè ne impone obbligo alla Provincia.

Ma il concorso della sovrimposta vuol essere limitato secondo giustizia e convenienza: codeste spese sono pur sempre propriamente locali alla Provincia; le contribuzioni dirette governative sono difettose assai dal lato della proporzionalità, e quanto all' universalità nel mentre le materiali ne hanno troppa, la personale ne è manchevolissima; è tutt' altro che probabile un rapporto di proporzionalità rispetto ai contribuenti, tra le materiali e la personale, ed è anzi certo che questa rimane molto al di sotto; e finalmente alcuni dei titoli di spesa preaccennati devono toccare principalmente alle classi *agiate*, e a tutte indistintamente queste classi (§§. 3, *b*; 4, *b*; 13, *d*, e; 14, *a*, *b*; ecc.)

§. 42.

Ripartizioni sui Comuni.

a) Per gli stessi principii svolti e per le verità dimostrate lungo il discorso delle finanze comunali e che sarebbe ozioso il riproporre, le spese generali provinciali di amministrazione, e del servizio dei debiti, e dell' istruzione di ogni grado, e delle beneficienze e liberalità generali, devono essere coperte in parte, e possibilmente in buona parte, con tassa personale generale e proporzionata all' agiatezza delle persone. La sovrimposta può servire, ma fino ad un certo punto; dal momento che la tassa governativa sulla ricchezza mobile è così esile e mal costituita da non poter sopportare la quota proporzionata di sovrimposta, giustizia e convenienza esigono che si supplisca con imposta congenere, o almeno affine. Ed inferendo dalla natura della Provincia, cioè dal suo aspetto e dal suo carattere congenito di consorzio di Comuni (§. 3, *a* e *b*), e poichè nei Comuni singoli è pur necessaria una tassa della specie ora detta (§. 36), e per la ragione che le spese di istruzione, di beneficienza e di altre liberalità spettano in principio alla efficienza propriamente comunale (§§. 10, 13 *e*), e finalmente per ragione di semplicità, concludo che una parte delle spese provinciali di cui trattasi deve essere ripartita sui Comuni, i quali la sopporteranno gli uni colla tassa del valor locativo e gli altri colla ripartizione personale secondo la scala delle fortune: e simile ripartizione sui Comuni deve poi attuarsi per la totalità delle spese provinciali che in principio toccano ai Comuni, e vengono alla Provincia per consi-

derazioni posteriori, di convenienza sociale e di economia finanziaria (§§. 14 *b*, 19 *f*).

b) Riguardo a queste ultime spese sarebbe necessaria una liquidazione della competenza provinciale. Non è, questo, un trattato delle competenze; ma poichè ho pur dovuto, per la giustificazione delle singole imposte, e per la coordinazione delle medesime ai bisogni dei corpi civili minori, tracciare le principali demarcazioni della competenza rispettiva, e constatare i titoli vari di questa competenza; e dal momento che ho, come credo, dato alla finanza comunale un assetto ampio, logico, elastico e fecondo, mi sia lecito di propugnare il ritorno al Comune, e ad ogni modo, l'esclusione dal bilancio passivo della Provincia di certe spese che non hanno ragione di figurarvi, nè per la loro natura, nè per la loro generalità, nè per altre considerazioni posteriori, e di opportunità; e ciò in primo luogo per la grande ragione dell' *unicuique suum*; in secondo luogo per riguardo ai contribuenti, mal figurando spese speciali e localissime nel bilancio provinciale; ma ancora, e sopratutto, per diminuire le distrazioni delle cure e delle spese della Provincia, sicchè queste cure e spese convergano più copiose ed efficaci verso l'obbiettivo capitale dell'attività della Provincia, il prosperamento economico: al postutto una liquidazione legittima di oneri, siano obbligatori, siano volontari, è un progresso nell' assetto finanziario; e non si può dire, però che esca dai confini di questa trattazione.

c) L'istruzione elementare, in quanto si vuole e conviene che sia un affare sociale, è principalmente un affare del Comune, e sussidiariamente dello Stato: ogni concorso *diretto*, sia ordinario, sia a titolo precario e di sussidio, della Provincia, per l'istruzione

elementare che si impartisce nei Comuni, deve cessare. Bensì la Provincia può, quasi in rappresentanza del consorzio provinciale dei Comuni, darsi pensiero dell' istruzione normale o magistrale, provvedendovi vuoi con istituti provinciali, vuoi mediante concorso allo sviluppo di istituti di Provincia vicina, vuoi mediante sussidi a buon numero di giovani idonei affinchè possano adire istituti di altra Provincia: ma anche ciò alla condizione che la spesa sia tutta ripartita sui Comuni ai quali resta così agevolata la conduzione di buoni maestri e maestre a prezzi convenienti, ed i quali dovranno sopportare la rispettiva quota di spesa gli uni colla tassa del valor locativo (§. 28, *d*), gli altri colla tassa di ripartizione sulla scala delle fortune (§. 38, *c* e *d*).

d) Quanto all' istruzione di secondo grado, convien distinguere tra istruzione letteraria e classica e istruzione tecnica delle varie specie. La prima non può essere a nessun titolo affare della Provincia: non a titolo di competenza specifica, essendovi affatto estranea; non a titolo di commissione dal consorzio provinciale dei Comuni, ed in rappresentanza di questo consorzio, avvegnachè l' istruzione classica e letteraria sia desiderabile, o almeno, sia in fatto ricercata e ricevuta quasi esclusivamente dai figli delle famiglie più o meno agiate che vivono nei centri urbani. Se l' istruzione classica, ginnasiale, la si vuole assunta fra le faccende sociali, non può essere che un incombenza dei maggiori municipii. E lo stesso si dica, e a maggior ragione, dell' istruzione artistica, scientifica e di professioni liberali; tocca ai grandi municipii il pensarci, se lo si creda necessario o conveniente, dando locali per le lezioni, provvedendo mobili e suppellettile scientifica, stipendiando professori ecc. ecc:

bene inteso che non vengo con ciò a disdire ciò che dissi nel tema delle tasse scolastiche; e che al Governo dello Stato deve sempre competere di attribuire agli istituti di istruzione ginnasiale, scientifica e professionale la facoltà di conferire attestati, gradi accademici, diplomi professionali (§§. 7; 9, *b*; 30). Se si stimi opportuno di continuare nel sistema, che per parte mia credo viziosissimo, della quasi gratuità dell'istruzione di cui trattasi, e si volesse quindi, per sopperire alle gravi spese, cercare fuori del Comune una competenza sussidiaria, converrebbe risalire fino al Governo dello Stato, e battere ancora all'erario nazionale.

Ben diversa questione è quella relativa alla istruzione tecnica: e qui la Provincia è nel suo campo d'azione. Anzitutto la Provincia è, per la natura sua, competente a conoscere e risolvere quali specialità di codesta istruzione siano più desiderate dalla condizione economica locale, e a decidere dello indirizzo a darsi agli insegnamenti; poi l'istruzione tecnica, in ispecie l'istruzione agraria, irradia la sua utilità sulla economia generale, sebbene impartita in questo o quel centro dell'unità topografico-economica che è l'ossatura del corpo provinciale. Ma appunto questa varietà di specie ed efficacia dell'istruzione secondaria tecnica non permette di risolvere in tesi generale circa la spesa; convien risolvere di caso in caso: p. es. la spesa di insegnamento indirizzato ai progressi dell'agricoltura potrebbe benissimo essere coperta in parte mediante sovrimposta provinciale sulla fondiaria rustica, e in parte mediante concorso comunale, dato colla tassa sul valor locativo e colla ripartizione comunale sull'agiatezza, con che la quota del Comune o dei Comuni in cui l'istruzione viene impartita sia più elevata di quella degli altri Comuni; se si tratti invece di

istruzione commerciale, sarebbe legittimo un aggravio provinciale sull'imposta governativa personale, o di ricchezza mobile, e insieme un concorso considerevole dei Comuni in cui le scuole hanno sede, i quali, naturalmente, non possono essere che Comuni di primo ordine, e più frequentemente città marittime popolose e doviziose: e così via via.

e) La spesa pel mantenimento dei mentecatti poveri è a carico della Provincia; per le cose dette e ripetute è chiaro che ciò ha luogo puramente a titolo di commissione dal consorzio provinciale dei Comuni: che anzi, in questo caso il principio della delegazione scaturisce evidente dai precedenti legislativi e dai motivi della legislazione vigente. Anteriormente alla legge comunale e provinciale del 1865 la spesa in discorso era a carico per quattro quinti dello Stato e per un quinto del Comune di ultimo domicilio del mentecatto. Le difficoltà di pratica applicazione di tale riparto, la gravezza della spesa che talvolta ricadeva a carico di piccolo Comune, per questi ed altri motivi si pensò di addossare alla Provincia l'onere di tutta la spesa: ma fu evidentemente una innovazione di opportunità desunta da considerazioni posteriori; la quale però vuol essere praticata in modo da non offendere i principii della ragione sociale. Le beneficienze incombono, per dovere morale, ai privati cittadini e particolarmente ai più facoltosi. Se il corpo dei cittadini giudica opportuno di comprendere certe beneficienze più urgenti e di urgenza continua nel numero degli affari sociali, non ne consegue che tali beneficienze assumano indole di servizi dell'ordine giuridico o dell'ordine economico; il Comune, come consorzio di maggior consistenza morale, quasi aggregazione di famiglie, e nato ed operante pei bisogni in genere della vita civile,

resta solo, e in ogni caso, resta principalmente competente ed obbligato; inoltre con assumersi una beneficienza nel novero delle faccende sociali non ne deriva che la spesa debba essere sostenuta da tutti indistintamente, e tanto meno che possa essere coperta con tasse materiali. Da tutto ciò la duplice illazione che la spesa dei mentecatti poveri, sebbene commessa alla gestione della Provincia, deve essere ripartita sui Comuni; i quali a loro volta devono comprenderla nelle spese a ripartirsi fra le persone più o meno agiate, ed in ragione dell'agiatezza, cioè o colla tassa del valor locativo e con aumento delle tasse, se ve ne siano, sui godimenti voluttuari, o colla tassa di ripartizione sulla scala delle fortune: trattandosi poi di azione di merito morale, e tenuto conto della economia di spesa che si ottiene mediante la gestione consorziale della beneficienza, e della tenuità della quota comunale adequata, credo che si potrebbe fare la ripartizione sui Comuni col criterio della popolazione.

Molto più scabroso è il tema del ricovero e mantenimento degli esposti. Per disposizione provvisoria della legge la spesa degli esposti va divisa in ciascuna Provincia, e di anno in anno, fra l'erario provinciale e quello dei Comuni, addossandosene generalmente il primo la parte maggiore. Ma anche qui trovano applicazione le cose dette riguardo al mantenimento dei mentecatti: la Provincia deve essere rimborsata dai Comuni, e la spesa deve essere da questi sopportata mediante le tasse collocate sulla base dell'agiatezza.

f) Riguardo ai mentecatti ed agli esposti sarebbe pure giustificabile una certa partecipazione dell'erario nazionale alla spesa complessiva della Provincia; quanto ai mentecatti, perchè è pure un'esigenza della pubblica sicurezza che siano tenuti sotto custodia, e ivi mantenuti;

quanto agli esposti, per una certa quale responsabilità morale dello Stato: è una piaga che si è allargata, e fatta profonda e cronica, per vizio della legislazione, e per malintesa filantropia e tolleranza inopportuna della potestà governativa: l'urgenza di riparare, di cauterizzare la piaga, è ora generalmente riconosciuta: giova sperare che al chirurgo non sia per venir meno il coraggio, l'impassibilità necessaria; ma intanto non sarebbe cosa ingiusta che una parte della gravissima spesa fosse compensata dal Governo centrale, al quale incombe principalmente di avvisare ai rimedi legislativi ed amministrativi. Si potrebbe anche soggiungere che la partecipazione passiva del Governo è reclamata onde poter diminuire la mortalità veramente prodigiosa nei gittatelli; e che al Governo incombe di provvedere alla limitazione del male eziandio pel motivo che agli abbandonati manca poi quella educazione di famiglia che non può essere surrogata, e la mancanza della quale si tradisce nell'uomo maturo a danno suo proprio e della società.

g) Nei bilanci provinciali figurano molte altre spese di beneficienza, non obbligatorie, e di solito per somme non gravi, se si prendano ad una ad una, ma che in qualche bilancio arrivano insieme ad una somma considerevole: simili spese devono essere radiate dai bilanci provinciali: ai privati ed ai Comuni, ai consorzi degli uni o degli altri, o misti, si lasci ogni cura di infermi, ciechi, sordomuti, mendichi, vecchi inabili al lavoro, e per asili infantili, orfanotrofi, sifilicomi, ricoveri di mendicità, ecc. ecc. ecc. Soltanto nei casi di grandi calamità, come sono le epidemie più mortifere e le vaste innondazioni, può giustificarsi il concorso della Provincia; questa può più legittimamente preoccuparsi delle epizoozie gravi così che l'agricol-

tura avesse a soffrirne, e spendere per anticipazioni della spesa di rifornimento: ma le afflizioni individuali più frequenti, ·ordinarie, i mali morali della società civile, i minori contagi, e simili oggetti della beneficienza non possono spettare alla Provincia. Senzachè la beneficienza vuol essere amministrata con molta oculatezza e prudenza, per non alimentare i mali, o cagionarne degli altri: le beneficienze in blocco e di lontano non sono mai le più ben fatte e vantaggiose: è meglio, per molte ragioni, che la beneficienza sia fatta a sole spese di chi effettivamente la amministra, e che sia amministrata da chi è più vicino al bisognoso, cioè dai privati individui e dalle famiglie, poi dalle associazioni di privati e di famiglie, poi dai Comuni, e finalmente, e tutt'al più, da consorzi di Comuni.

h) È molto probabile che l'idea della ripartizione fra i Comuni non piaccia a tutti. Ma non si dimentichi che essa vien dopo la serie delle proposte per l'assetto largo e solido delle finanze comunali; la giustizia e l'opportunità dell'idea furono esuberantemente dimostrate; ricorderò ancora che l'idea della ripartizione sui Comuni di spese provinciali è consentanea colla natura della Provincia, la ragione di essere della quale è tanto maggiore quanto sono minori la alacrità dei Comuni e lo spirito di associazione dei medesimi, e la loro inclinazione ed arrendevolezza al consorzio onde provvedere ai varii bisogni intercomunali, e ai bisogni che si presentano in tutti i Comuni o in molti, e pei quali è più efficace e più economica una gestione consorziale (§. 3 *c*; e *passim*). Ed a questo proposito mi piace anzi di far menzione che l'idea della ripartizione comunale, e l'altra, che ne è la madre, della Provincia considerata come consorzio di Comuni, queste idee, dico, balenarono alla mente

di egregi pubblicisti, i quali pur non avevano saputo o voluto risalire alla definizione sostanziale della Provincia; sono, infatti, idee che si presentano spontanee e si impongono alla mente di chi considera la natura delle cose con occhio libero, spregiudicato, intento all'ordine ed alla giustizia. Soggiungerò finalmente che la Provincia è infatti in altri paesi, e fu già in Italia, e in tempi recentissimi, considerata e organata come consorzio dei Comuni. In Norvegia, per es., la Provincia non esiste che come consorzio di Comuni: e fra i *precedenti* italiani troviamo che prima del 1859 il consiglio provinciale nelle Provincie modenesi rappresentava il consorzio dei Comuni, chè di Provincia, a vero dire, non ne esisteva; un ufficiale governativo presiedeva l'adunanza dei capi dei Comuni, la quale deliberava delle strade, della ripartizione delle spese fra i Comuni, e di prestiti, irrigazioni, scoli pubblici, questioni fra Comuni, ed altro. Anche nelle Provincie parmensi le spese obbligatorie si ripartivano fra i Comuni. Questo principio della ripartizione comunale, con norme diverse secondochè le spese erano obbligatorie o facoltative, ordinarie o straordinarie, vigeva pure in Toscana prima che vi si introducesse la legislazione italiana. Le Provincie già pontificie avevano facoltà di ripartire le loro spese fra i Comuni: al primo introdurvisi della legislazione italiana alcune Provincie continuarono tuttavia nel sistema della ripartizione fra i Comuni, e pur quelle che si prevalsero tosto della sovrimposta provinciale, pensarono bene per qualche tempo, e forse in qualche Provincia si preferisce tuttodì, di distribuirla in ragione dell'interesse dei Comuni singoli alla spesa anzichè del valore imponibile: ciò non era bene, perchè illegale; ma l'illegalità era

consigliata da un sentimento di giustizia e insieme dalla nozione tradizionale dell' ente provinciale.

Nelle legislazioni preesistite la ripartizione comunale si atteneva principalmente a ciò, che la Provincia non era una entità civile e finanziaria, o la era appena in embrione; ed io sono il primo ad ammettere, anzi a sostenere che è molto meglio, allo stato attuale delle cose, cioè delle condizioni morali ed economiche del Paese (§. 5, *c*), che la Provincia abbia consistenza di ente civile, con efficienza tutta sua, con erario particolare ben provveduto: ma se l' efficienza della Provincia si estende a comprendere servizi e spese che sarebbero proprie dei singoli Comuni, la ripartizione viene ad avere una ragione nuova e migliore, cioè positiva e di giustizia: i precedenti li ho accennati per togliere alla proposta di ripartizioni comunali l' aspetto, che a taluno in genere non piace, di novità; e la mia proposta non implica minimamente la rinnovazione del precedente modo di essere della Provincia. La proposta infatti non ha che un valore di giustizia e convenienza finanziaria, e se ha un valore politico è nel senso di una maggiore libertà ed efficacia dell' azione della Provincia, in quanto questa azione sia indirizzata all' obbiettivo capitale della amministrazione provinciale, la vita economica intercomunale. Data un' imposta comunale traente, per diretto o per indiretto (§§. 28 e 38), sull' agiatezza, ognun vede quanto sia giusto, nonchè conveniente, che con questa imposta sia coperta in qualche parte la somma delle spese provinciali generali, che ora ricade principalmente sulla ricchezza fondiaria rustica ed urbana, la quale se ne sente schiacciata; data un' imposta comunale distribuita in ragione dell' agiatezza, ognun vede quanto giusta cosa, e conveniente, sia, che le

spese di servizi sociali liberali, i quali sono, in principio, della competenza propria dei Comuni, e vengono assunti nell' azienda provinciale per considerazioni posteriori, e tutte di convenienza pratica, che tali spese, dico, non importino un detrimento della azione specifica della Provincia, ma siano ripartite fra i Comuni affinchè ricadano sulle classi agiate, e soltanto su di queste, ed in ragione dell' agiatezza. Mi accorgo di cadere in ripetizioni; il lettore voglia essermi indulgente, per riguardo all' importanza dell' oggetto.

§. 45.

Mezzi per strade e ponti.

a) Poco sopra ebbi a dire che la sovrimposta sulle contribuzioni dirette governative è suscettiva, nell' azienda provinciale, di un' applicazione più estesa che non nell' azienda comunale, e può persino estendersi alle spese della competenza specifica (§. 41, *b*): quella proposizione fu già in parte spiegata sotto quello stesso paragrafo: ora vedremo meglio la congruenza della sovrimposta per le spese dell' azienda propria della Provincia, cioè dei servizi spettanti alla vita economica intercomunale; con che sarà ancora constatata l' opportunità universale ed incalzante di attingere ad altre fonti, secondo dissi testè, per le spese provinciali liberali non spettanti alla vita economica.

Servizi della vita economica sono quelli diretti all' incremento della ricchezza collettiva: e per questa nozione generale si giustifica già l' imposta universale collocata sulla materia, e quindi la sovrimposta sulle contribuzioni dirette governative, sebbene due

di queste, fra le quali la principalissima, siano imposte materiali.

Ma nel proposito della giustizia, e della evidenza della stessa, bisogna andar oltre, e vedere almeno i principali rami dell'azienda economica intercomunale, per concludere circa l'applicazione e la misura della sovrimposta.

b) Il ramo principale dell'azienda predetta sono le strade ordinarie: le strade sono il primo e massimo affare della Provincia (§. 10). Discorrendo delle strade comunali, feci riserva di dire poi tutto il mio pensiero nella questione delle strade (§. 35, *a*). Sciogliendo la riserva, dico anzitutto che a mio credere l'azienda provinciale dovrebbe estendersi fino a comprendere le strade dette *nazionali*, e poi buona parte eziandio delle strade che ora sono qualificate per comunali, dimanierachè ogni centro comunale, ogni complesso di cinque o sei cento abitanti, avesse a cura e spesa provinciale una strada di comunicazione, la meno viziosa possibile, per al prossimo centro economico, e di qui al centro maggiore.

Le strade sono il bisogno supremo della vita economica: la solidarietà degli interessi individuali e comunali è qui più generale e più sensibile che in ogni altro riguardo: la circolazione rapida dei prodotti delle industrie e la facilità degli accessi ai *mercati*, mentre e per ciò stesso che giovano ai produttori e sono stimolo alla produzione, giovano ai consumatori in generale: lo stesso splendore della città è come il frutto dell'albero, il quale si alimenta e viene a bella maturanza pei suchi procedenti dalle radici estreme, capillari. Queste le sono verità positive e così luminose per sè che sarebbe ozioso ogni indugio per illuminarle. Le strade dell'un Comune giovano più o

meno eziandio alla popolazione degli altri; ma il giovamento non si può ponderare facilmente *a priori:* soventi un tratto di strada comunale è occasione alla nascita od al risveglio di novelle industrie inattese, o può diventare da un giorno all'altro di utilità impreveduta pel movimento della vita economica in giro molto più ampio del comunale. Anche le minori strade, ora qualificate per comunali, sono condizione di vita per le imprese ferroviarie, le quali sono più o meno proficue agl' impresari ed all' universale a seconda del maggiore o minor sviluppo della rete delle strade ordinarie; ciò fu pur riconosciuto dalla legge recente, del 30 agosto (§. 35 *a* e *b*). Importa in grado supremo che le strade siano coordinate secondo concetti larghi, comprensivi, previdenti, affinchè si abbia il massimo vantaggio generale col minimo dispendio complessivo. Chi si accinge al tracciamento di nuova strada, a correggere il tracciato di altre, deve essere capace di considerazioni sintetiche, ed in condizione e posizione tale da sapere e potere ottemperare anzitutto alle esigenze dei bisogni maggiori, meglio intesi, e più generali: talvolta un nuovo tronco laterale, una lieve modificazione di linea stradale esistente, sono più confacenti al bisogno a cui si vuol provvedere che non una nuova strada lunga e costosa forse reclamata da pochi interessati preponderanti nel consiglio comunale. La manutenzione curata in più ampio giro riesce facilmente più economica, pur riescendo più assidua ed efficace. Per tutte queste, e per altre considerazioni ancora di valore economico, la Provincia deve aversi come molto più idonea del Comune a provvedere al servizio delle strade ordinarie, e la sua efficienza potrebbe, come già dissi, essere qui opportunamente am-

pliata a comprendere una parte della efficienza comunale attuale.

Sopravvengono poi considerazioni non meno incalzanti di ragione politica; ma di ciò io non devo occuparmi: soltanto mi permetto di aggiungere (§. 7, *b*) che per l'effettuazione pratica del principio dell'eguaglianza di diritto è desiderabile che a tutti i cittadini sia facile l'accesso al giudice per la tutela del proprio diritto. Io devo invece discorrere della questione finanziaria.

Per ponti e strade le Provincie tutte insieme del Regno spendono oggi la somma di L. 22,980,000; di cui L. 10,910,000 a titolo di spesa ordinaria, e L. 12,070,000 a titolo di spesa straordinaria. È adunque un terzo dell'entrata totale, che va per l'oggetto che è il principale dell'efficienza della Provincia; e la spesa per strade e ponti supera di gran lunga quella di ogni altra categoria. Sta bene, ma non è abbastanza; non relativamente, perchè altri titoli incompetenti, o molto meno competenti, assorbono tuttavia troppa parte delle risorse provinciali; non assolutamente, come sanno tutti. L'Italia ha bisogno che per una serie di anni molte Provincie spendano almeno il doppio di quanto oggi, a titolo di spesa *straordinaria* per strade e ponti; con che verrebbe mano mano crescendo anche il carico della spesa ordinaria.

c) Con quali mezzi? Bisogna distinguere tra spese ordinarie e spese straordinarie. Per queste ultime può aversi come una necessità indeclinabile un ricorso alla sovrimposta; ciò che, del resto, non è affatto irragionevole, avvegnachè le strade siano la condizione principale, e *sine qua non*, del prosperamento economico in generale, e di quello dell'agricoltura in particolare e prima di tutto. Ma se si volesse dire che la sovrim-

posta è pure indicata da giustizia e da necessità come il mezzo per coprire anche la spesa ordinaria, non si sarebbe più nel vero.

Della sovrimposta non si può usare indefinitamente: le dirette governative materiali sono in fatto universali, ma peccano, e gravemente, quanto a proporzionalità: la governativa personale poi è difettosissima sotto amendue gli aspetti: avviene però che non si può pesare sui ruoli a seconda dei bisogni; un terzo dei contribuenti non sarebbero peranco aggravati in misura congrua, ma in compenso un altro buon terzo si sentirebbe oppresso, spogliato del necessario: è questa la ragione notoria dell'insufficienza assoluta delle imposte dirette qui e in quasi tutti i paesi. E ciò posto, se fosse vera la proposizione che non c'è altro modo di coprire la spesa ordinaria di strade e ponti, sarebbe con questa proposizione implicitamente affermato che alla spesa provinciale complessiva per strade e ponti è impossibile dare quello sviluppo che dalle condizioni generali del Paese è reclamato. Ma per buona sorte la proposizione è gratuita, è erronea. Ed è questo il secondo termine della riserva fatta in altro incontro (§. 35, *a*).

d) In Inghilterra le strade vanno distinte in tre classi:

1. Strade a pedaggi (*turnpike roads*). Sono queste, in generale, le grandi vie di comunicazione; le quali vengono manutenute mediante il prodotto dei diritti percetti alle barriere (*tolls*) in forza di *atti* del parlamento;

2. Strade parrocchiali, costrutte e manutenute dalle parrocchie, o mediante tassa speciale delle strade, ovvero, ciò che si dà più raramente, mediante pedaggi;

3. Strade private, costrutte e manutenute da privati.

Tra l' Inghilterra propriamente detta e la Scozia corre, fra altre minori, questa differenza, che pur le strade che nella prima sono parrocchiali, nella seconda sono comitali; e la contea fa fronte alle esigenze del servizio o mediante prestazioni in natura, o mediante tassa speciale delle strade.

Tra la Granbretagna e l' Irlanda corre poi la differenza curiosa, che in quest' ultima i pedaggi, ossia le barriere furono soppresse totalmente nel 1857: del resto ivi c' è una sola classe di strade pubbliche, e la cura ne è commessa alla contea.

c) Nel Belgio le strade si distinguono in nazionali, provinciali e vicinali: la seconda categoria comprende poi anche strade di quelle che presso di noi sogliono entrare nella categoria delle comunali.

Come sia provveduto per la manutenzione delle strade vicinali, ebbimo già occasione di vedere (§. 35 *c*). Quanto alle strade nazionali e provinciali vi si provvede in gran parte col prodotto delle barriere. Per una legge del 15 novembre 1866 furono aboliti i diritti di barriera sulle strade dello Stato: ma il decreto reale del 6 dicembre successivo manteneva provvisoriamente le barriere su alcune linee dello Stato. Sulle strade provinciali le barriere restarono, e sono tuttodì in buon numero, forse due mila. Le barriere sono date in appalto. Il sistema delle barriere, che era stato abolito dalla Repubblica Francese nel 1806, fu ripristinato nel 1814: fu poi regolato con leggi del marzo del 1833, le quali statuirono una tariffa generale e le norme e condizioni dell' appalto: la tariffa fu informata all' idea di una semplice indennità; 5, 10, 15 centesimi, a seconda dei veicoli e del numero delle bestie; i cavalli o muli attaccati in numero maggiore di due furono tassati progressivamente, e fino a 30

centesimi l' uno; ciò che è razionale, essendo appunto i carichi che richiedono numero insolito di animali da tiro quelli che arrecano il massimo detrimento alle strade, mentre il baghero a cui basta un cavallo, non segna che una lieve traccia. Leggi posteriori, del 1835, del 1838 e del 1844, riconfermarono il sistema, apportandovi miglioramenti.

Non mi parve necessario di andar in traccia di altri esempi; ma tengo per certo che il sistema delle barriere vige pure in altri paesi, se non più liberi e civili dei due predetti, certamente non meno civili del nostro: credo che le barriere siano in uso in Olanda, nei paesi scandinavi, in molti paesi tedeschi, e altrove.

f) Ma gli esempi dell' Inghilterra e del Belgio bastano a giustificare una domanda, la domanda del motivo per cui non si potrebbe in Italia, una buona metà della quale versa in condizioni peggiori di quelle in cui erano quei due paesi mezzo secolo fa, ricorrere più coraggiosamente e più generalmente al mezzo colà adoperato.

g) L' avversione al pedaggio ed alla barriera non è cosa da popolo civile, quale crede di essere il popolo italiano; è un pregiudizio al quale hanno torto di inchinarsi molti eziandio fra gli ottimati.

Le obbiezioni *generali* al pedaggio ed alla barriera non sono serie, ma frasi vane e sofismi: l' avversione move dagli istinti *incivili*, da quegli stessi istinti che portano alla negazione della proprietà, alla pretesa di vivere a spese altrui: *la viabilité d' un pays est un chapitre essentiel du compte de ses frais généraux; à ce titre l' exploitation est à tout le monde, c' est-à-dire à l' Etat, par consequent en particulier à personne. La dépense une fois faite, l' usage des voies doit être livré à la nation gratuitement.* Un siffatto *ragionamento,* in cui

il sofisma è troppo evidente perchè sia d'uopo svelarlo, sta bene sulle labbra di chi pur disse che *la propriété c'est le vol;* concorda pure colle teorie del socialismo, quelle belle teorie che si fondano sulla negazione dell'umana individualità, e che sacrificano tutto all'idolo dello *Stato*, di cui danno un'idea ingente e mostruosa. Ma chi ha sentimento di giustizia e di ordine, chi sa che almeno i servigi costosi debbono essere compensati, chi crede un dovere naturale indennizzare il proprietario di una cosa, il quale ha allestita e manutiene questa cosa perchè altri possa usarne al bisogno; deve ragionare altrimenti, cioè veramente.

A quali eccezioni sia esposto il pedaggio comunale ho già avuto occasione di accennare (§. 35, *e*): e ne deriva che la Provincia potrebbe usare molto meglio della facoltà di imporre pedaggi. Ma ora soggiungerò che il pedaggio, in quanto riguarda propriamente le persone transitanti per una strada, ha pur sempre un aspetto di minor ragionevolezza, e suole cagionare inconvenienti: accade solitamente che il pedaggio riesca fastidioso e gravoso in misura diversa agli individui stessi che abitano le vicinanze; poi l'idea dell'*indennità* non ha, quasi, alcun appiglio, e dà luogo a quella dell'*imposta*, la quale, per non apparire equamente distribuita, riesce odiosa; inoltre il pedaggio delle persone dovrebbe essere percepito soltanto in punti o varchi non evitabili, altrimenti è cagione di danni alle proprietà fronteggianti la strada.

Conviene adunque limitare l'applicazione del pedaggio ai veicoli ed agli animali da soma e da tiro, affine di eliminare ogni obbiezione.

h) Siffatta limitazione è per sè stessa una ragione di più per accordare alla Provincia, e soltanto ad essa, la facoltà di stabilire barriere.

Ora io suppongo che il signor ministro dei lavori pubblici si presenti un bel giorno, ma non molto lontano, e per es. del prossimo gennaio, alla Camera dei deputati, e si faccia a parlare, con più bello stile, ma presso a poco e sostanzialmente nei seguenti termini:

« Signori! Colla legge del 30 agosto p. p. fu provveduto alla creazione nei Comuni di un fondo speciale straordinario per le strade comunali di cui è più sentito ed urgente il bisogno. In seguito, e quando saranno costruite le strade, e saranno così accresciute le spese di manutenzione, si potrà considerare se non convenga di permettere o prescrivere la costituzione di un fondo consimile per le spese comunali ordinarie di strade e ponti. Ma intanto il Governo del re ha dovuto considerare che in molte Provincie il bisogno, al soddisfacimento del quale si volle creato il fondo speciale, è così grave che richiederà spesa enorme e lungo tempo; ha quindi riconosciuto che sarebbe espediente ampliare l'efficienza della Provincia in materia di strade, annoverando fra le strade provinciali almeno quelle che furono designate sotto la lettera *a* dell'art. 1 della legge or ora mentovata. Il Governo ha peraltro considerato che molte fra le stesse Provincie avrebbero bisogno di dare un impulso più efficace alla costruzione ed alla sistemazione delle strade già in oggi provinciali.

« D'altra parte, l'occhio sempre intento ad un nobile scopo additato dalla ragione sociale, dai principii di libertà ed autonomia, e finalmente, è inutile dissimularlo, dalla urgenza di rimettere in equilibrio il bilancio dello Stato, il Governo ha dovuto ricordarsi che l'azienda stradale, se giova a tutto e a tutti, è pur sempre principalmente un oggetto della

« vita economica; e poichè la Provincia ha conseguito,
« grazie alla legislazione italiana, il carattere e la di-
« gnità di ente civile e finanziario, ed è chiamata per la
« natura sua a dare opera e spesa principalmente al
« soddisfacimento dei bisogni sociali di ordine eco-
« nomico, il Governo ha creduto e crede che si possa,
« e convenga, e si debba commettere alla Provincia
« eziandio la manutenzione delle strade nazionali.

« La Provincia, o signori, offre sufficiente guarentigia
« di gestione savia, efficace, economica; e l' unifica-
« zione del servizio stradale in ciascuna Provincia,
« cioè la concentrazione completa dell' azienda ora
« divisa delle strade provinciali e nazionali, sarebbe
« certamente, per sè sola, di vantaggio all' universale,
« a motivo della maggiore semplicità ed economia
« nell' amministrazione.

« Ma il punto culminante della questione è quello
« dei mezzi. I vantaggi di ordine, di semplicità, di
« economia nell' amministrazione, sono certamente sti-
« mabili; ma se le Provincie dovessero attingere il de-
« naro alle loro sorgenti odierne, o per dir meglio,
« all' unica loro sorgente, alla sovrimposta sulle con-
« tribuzioni dirette, particolarmente sulle due dirette
« materiali, l' ampliazione dell' efficienza provinciale,
« anzichè un vantaggio, sarebbe un deterioramento
« dello stato attuale delle cose.

« Le Provincie spendono in oggi 12 milioni in opere
« di primo stabilimento e sistemazione di strade e
« ponti; la spesa straordinaria che aggrava sotto que-
« sto titolo il bilancio dello Stato è di altrettanto, o
« poco inferiore: eliminando dal bilancio dello Stato
« questo titolo, e compenetrandolo col titolo identico
« del bilancio provinciale, la somma vincerebbe di
« poco quella della spesa totale che per strade e ponti

« fanno in oggi le Provincie: ma ritenuta la grave « sconvenienza, se non pure la impossibilità, di un « aumento della sovrimposta provinciale, corrispon- « dente alla nuova aggiunta di spese straordinarie ed « ordinarie, è d' uopo vedere se sia possibile sgravare « immediatamente il bilancio provinciale della spesa « ordinaria, cioè di manutenzione e piccole migliorie, « la quale ammonta a quasi 11 milioni, e che accre- « sciuta della spesa consimile ora dello Stato, raggiun- « gerebbe l' egregia cifra di 19 milioni.

« Ed il modo di effettuare immediatamente lo sgravio, « la nuova sorgente a cui attingere i mezzi per la « buona manutenzione delle strade esistenti, il Go- « verno crede di poterla segnalare, e viene in oggi a « proporla alla vostra disamina, fiducioso che vorrete « accettarla.

« Che le strade esistenti si mantengano da sè; che « coloro che ne approfittano paghino una lieve tassa, « proporzionata al profitto, ossia corrispondente al detri- « mento che essi arrecano alle strade: ecco il principio, « il quale se è un principio di economia amministrativa, « non è però meno un principio di ordine, di giu- « stizia e di economia nazionale.

« La tassa di barriera si percepisce nel Belgio da « oltre due secoli, e da due secoli è pure attivata in « Inghilterra. È a ciò che quei due paesi devono il « loro tesoro stradale, e la esemplare manutenzione « delle loro strade. Nel 1797, dopochè il Belgio fu per « conquista incorporato alla Repubblica Francese, il « Direttorio della Repubblica pensò di generalizzare il « sistema delle barriere; ne fece proposta al Consiglio « dei Cinquecento. Fra i mezzi ai quali si può ricor- « rere, diceva il messaggio del Direttorio dopo di aver « parlato dello stato miserevole delle strade e della

« meschinità della rete stradale, fra i mezzi ai quali
« si può ricorrere, ve n'è uno pienamente giustificato
« dagli effetti in molti degli Stati più fiorenti d'Europa;
« ed è lo stabilimento di barriere, per la percezione di
« una tassa sui veicoli e gli animali da soma e da
« tiro, applicandone il prodotto alla manutenzione delle
« strade, e qualche volta eziandio al rimborso delle
« spese di costruzione. Il Consiglio dei Cinquecento
« adottò la proposta; ma questa fu respinta dal Con-
« siglio degli Anziani: rinnovata la proposta nell'anno
« successivo, fu pure adottata da quest'ultimo consesso.
« Ma il sistema, avversato da più parti nell'esecuzione,
« e naturalmente poco gradito all'universale là dove
« l'uso gratuito delle strade è diventato una abitudine,
« e non sufficientemente sorvegliato a motivo dell'ac-
« centramento del servizio, per tutto ciò il sistema *fu*
« malamente praticato: ed il Governo imperiale, più
« amante, per la natura sua, dell'ordine formale che
« dell'ordine sostanziale o di giustizia, lo aboliva
« nel 1806, sostituendovi una tassa di consumazione
« generale, cioè una imposta sulla produzione del sale,
« la quale peraltro non ebbe in fatto destinazione spe-
« ciale, ma andò a mescolarsi e perpetuarsi nel mare
« magno del bilancio nazionale. L'abolizione delle
« barriere arrestò, o almeno rallentò lo sviluppo della
« rete stradale, ed uomini fra i più eminenti ebbero
« poi a lamentare il danno.

« Nel Belgio il sistema fu ripristinato nel 1814, ed
« ordinato meglio che in antico, destinandosi il pro-
« dotto delle barriere a sopperire non solo alla ma-
« nutenzione delle strade, ma eziandio ad una parte
« della spesa per costruzioni novelle. Il sistema fu poi
« riconfermato, per brevi periodi, ma senza interru-

« zione; e la conferma veniva ripetuta nel 1838 senza
« assegnazione di termine.

« Il sistema delle barriere si raccomanda in oggi al-
« l'Italia per ragioni analoghe e per ragioni parti-
« colari.

« Un' economia di circa 18 milioni sul bilancio dello
« Stato, senza un aggravio maggiore dei bilanci pro-
« vinciali, e senza rallentamento nelle opere di strade e
« ponti e nel servizio di manutenzione, è tale un van-
« taggio da giustificare ogni tentativo che si faccia per
« conseguirlo. Ma questo vantaggio lo si consegue con
« una imposizione la più giusta, la più razionale; la
« tassa di barriere è tale, conciossiachè sia pagata da
« coloro appunto che usano della strada e vi arrecano
« deterioramento. Dalle ferrovie si pretende che si man-
« tengano da sè, e la necessità del sussidio la si con-
« sidera come un' anormalità che deve cessare; sta
« bene, ma perchè non si potrà esigere altrettanto dalle
« strade ordinarie? E poichè mi accadde accennare
« alle ferrovie, ed ai sussidi governativi, perchè, do-
« manderò, non si vorrà che le strade esistenti si man-
« tengano da sè per intanto, affinchè i mezzi di cui
« possono disporre Stato e Provincie possano essere
« esclusivamente consacrati allo sviluppo delle strade
« ordinarie, e fino a quando questo sviluppo abbia
« raggiunto tali termini da importare il necessario ali-
« mento naturale alle ferrovie? Non sanno forse tutti
« che la mancanza delle strade ordinarie è la causa
« principale per cui le ferrovie non possono reggersi
« da sè, ed hanno bisogno del sussidio governa-
« tivo? »

« Come vedete, o signori, la proposta che il Governo
« vi viene facendo per mia bocca è di una opportunità
« peculiare per noi, e di una opportunità incalzante,

« urgentissima, tantochè non darebbe luogo ad obbie-
« zioni che pur fossero le cento volte più gravi di
« quelle che si sogliono elevare. Ad ogni buon conto
« mi cale di avvertire, che ben diversa questione è
« quella del semplice pedaggio su strade e ponti co-
« munali e provinciali; che anche le Provincie che
« sono già provvedute di una buona rete stradale hanno
« bisogno di maggior copia di mezzi per la manuten-
« zione, la quale, generalmente parlando, è tutt' altro
« che irreprensibile, e che le Provincie già dotate di
« buona rete stradale sono per avventura quelle che
« hanno più bisogno di fare spese straordinarie per
« arginature ed opere idrauliche.

« Del resto, e nell' atto di presentarvi il progetto di
« legge informato ai principii che ebbi l'onore di dichia-
« rarvi, noi non presumiamo di farvi una proposta di
« una bontà assoluta, e da valere in perpetuo: noi vi
« proponiamo un provvedimento di attuale opportunità
« economica nazionale; quando l'Italia tutta sarà provve-
« duta di una rete stradale simile a quella che si ammira
« in alcune delle sue Provincie, e l'affluenza di persone
« e di merci alle linee ferroviarie permetterà alle fer-
« rovie di bastare a sè stesse, e i bilanci locali po-
« tranno sopportare, oltre la poca somma di spese
« straordinarie, tutta la spesa, probabilmente quadrupla
« dell' odierna, per manutenzione e migliorie secon-
« darie; quando insomma l' economia nazionale sarà
« giunta al vagheggiato apogeo, in allora si vedrà, cioè
« vedranno i nostri nipoti, e decideranno *ex novo* della
« opportunità delle barriere. »

Un discorso di questa natura come dovrebbe essere accolto dalla degna rappresentanza del Paese, dal consesso nazionale che ha l' incarico di avviare il Paese a quel grado di prosperità al quale altri sono già per-

venuti? Non si può dubitarne, *con movimento generale di vivace assentimento;* a meno che il pregiudizio domini pure l'augusta assemblea, o che questa abbia la strana pretesa di raggiungere lo scopo che altri raggiunse, senza usare dei mezzi legittimi che questi altri misero in opera; pretesa tanto più strana in Italia, la quale ha bisogno di fare più in fretta per molte ragioni particolari; pretesa stranissima in Italia, dove le pubbliche finanze bastano a mala pena alle prime necessità della vita sociale, e già i mezzi che per queste si impiegano sono anormali in parte, e lesivi dei principii del diritto pubblico finanziario, tanto nello Stato quanto nel Comune e nella Provincia, e raccolti a costo di procedure complicate, costose, illiberali e spesso anche vessatorie.

Il signor ministro dovrebbe poi entrare nei particolari del progetto; e forse saprebbe ammanire un progetto per una legge migliore di quella sì a lungo esperimentata nel Belgio: per parte mia confesso che non saprei che imitare la legislazione belga. E soltanto parmi di dover soggiungere ancora che il sistema delle barriere dovrebbe essere obbligatorio per le Provincie molte che hanno bisogno di notevole sviluppo e miglioramento della rete stradale; nelle altre potrebbe essere facoltativo: se poi si preferisse il principio della uniformità, tanto meglio; già accennai che le Provincie che già possiedono una bella rete stradale hanno bisogno di un aumento di mezzi perchè possano poi dire di avere una rete di belle strade, cioè per meglio provvedere alla manutenzione ed alle migliorie delle quali occorre pur sempre bisogno; inoltre, e pur di ciò fu già fatto cenno, anche le Provincie già ricche di strade hanno bisogno che queste si mantengano da sè, almeno per una serie di anni, affinchè sia loro possibile di

erogare maggior copia di mezzi in altre opere pubbliche, e particolarmente in opere idrauliche, sia a titolo di spesa ordinaria che a titolo di spesa straordinaria.

§. 44.

Opere pubbliche diverse.

a) La legge sui lavori pubblici, del marzo 1865, sancì a questo proposito dei buoni principii e delle norme savie; ma, come ognun vede, con poca efficacia; gli straripamenti e le vaste innondazioni ricorrono annualmente; e se lo spettacolo della carità che soccorre a lenire la sventura degli innondati è consolante, non toglie che la ricorrenza della sventura sia una condanna della legge vigente ed un severo rimprovero ai corpi costituiti che non adoperarono e tuttavia non adoperano a prevenire una sventura che può e dovrebbe essere prevenuta.

b) Non è del mio assunto il trattare di una riforma legislativa in materia di opere idrauliche, e in genere di opere pubbliche interessanti per la sicurezza degli averi e delle persone, per l' igiene e per la prosperità economica: peraltro mi importa di svelare, in relazione a quanto ebbi a dire della natura dei tre corpi civili e della rispettiva loro efficienza, il segreto della insufficienza della legge sui lavori pubblici, particolarmente per quanto spetta ai consorzi comunali di strade, ed agli argini, alle inalveazioni, alle rettificazioni ecc. dei corsi d' acqua, ed ai consorzi comunali, o di Comuni e privati, per questi oggetti, e agli scoli artificiali, ai canali di disseccamento, alle opere di bonificamento dei terreni paludosi e vallivi, ecc. ecc.

Il segreto sta in ciò che il legislatore sparpagliò la facoltà dell' iniziativa, e ne attribuì il meno a cui avrebbe dovuto attribuirne il più. E questa è novella prova, e forse la più eloquente, che alla mente del legislatore non risplende molto perspicua la nozione sostanziale della Provincia, la quale gli apparisce soltanto come un ente d' arbitrio, di opportunità politica ed amministrativa, un *compromesso* a tacitare le aspirazioni del *regionismo*.

c) Tutti gli oggetti preaccennati non toccano l' ordine giuridico; l' occuparsene non è della vocazione naturale dello Stato; avviene però che lo Stato non ama darsene cura, a malgrado della legge: è destino di tutte le leggi che non sono informate ai principii dell' ordine naturale, e che pretendono sostituire l' artificio alla natura, di restare inefficaci, lettera morta, salvo il caso, poco desiderabile in generale e per moltissime ragioni, di un prepotente egoismo interessato a farle valere. Ed in questa faccenda delle opere pubbliche l' inazione dello Stato è tanto più giustificata inquantochè le opere costano molto danaro e non interessano l' universale, ma soltanto gruppi di persone e di Comuni, e singole unità topografiche. Da parte poi dello Stato italiano una iniziativa assidua ed energica era ed è tanto meno da aspettarsi inquantochè era ed è nota a tutti la difficoltosa sua condizione pecuniaria.

d) D' altra parte, cioè dalla parte dei privati e dei Comuni, inerzia ed imprevidenza, assenza di spirito di associazione, renitenza al consorzio, scarsezza di pecunia, non dovevano inspirare fede alcuna in una iniziativa solerte, in una operosità adequata ai bisogni, in una amministrazione molto sollecita dell' avvenire. E questo difetto profondo, accarezzato e lusingato dal pre-

giudizio dominante rispetto alla missione dello Stato ed ai doveri del Governo centrale, accarezzato anzi e lusingato dalle promesse dell' iniziativa e del concorso governativo, sancite nella legge stessa, doveva dare il suo risultato negativo, non poteva non darlo. (1)

Richiamo ancora una volta ciò che dissi della ragione generale e delle ragioni particolari di essere, della Provincia in Italia (§. 3, *a*, *b*, *c*); e poi ancora ciò che dissi in più incontri della efficienza specifica della Provincia, e della sua vocazione.

e) Se volete il prosperamento economico del Paese, bisogna far capo alla Provincia, la vocazione naturale della quale è appunto di attendere ai bisogni della vita economica che eccedono la sfera e l' efficienza del Comune: se volete le associazioni e i consorzi per opere e gestioni di interesse economico, è necessario un centro d' onde si abbia un' iniziativa oculata ed energica, un soffio animatore, un impulso costante, una direttiva ed un' assistenza illuminate ed efficaci ; e questo centro non può essere che il Governo della Provincia. La legge sui lavori pubblici deve essere modificata radicalmente, nel senso di una maggior efficienza della Provincia ; questa è per la natura sua atta a conoscere dei bisogni, a giudicare dei mezzi confacenti : ad essa deve attribuirsi, senza però toglierla ai privati ed ai Comuni, la facoltà dell' iniziativa in ogni caso che desideri as-

(1) Da questo lato la condizione di molte Provincie è peggiorata dopo la creazione del Regno d' Italia; il Governo italiano non è in grado di spendere nemmeno come spendevano, per le grandi opere intorno ai fiumi, i Governi decaduti; e le Provincie e i Comuni non sono venuti in grado di spendere di più, e forse spendono anch' essi meno di prima: si è sempre a discutere a chi tocchi la spesa; e intanto che a Roma si delibera, Sagunto soccombe.

sociazioni e consorzi; ma l' iniziativa della Provincia deve essere convalidata, deve poter assumere il carattere coattivo, semprechè un consesso *speciale* superiore, a ciò costituito dal legislatore, ne riconosca l' opportunità. La Provincia deve pur vedere e *giudicare* dei progetti e delle spese, e del riparto di queste.

Forse sarebbe conveniente una modificazione del modo di costituirsi della rappresentanza provinciale, sicchè questa fosse ad un tempo l' emanazione del corpo *unico* provinciale e del *consorzio* complessivo dei Comuni. Ma trattandone, mi dilungherei troppo dal mio tema (§. 42, *h*).

f) Nei limiti del mio tema dirò che la Provincia, e per la natura delle cose, e per questa stessa ampliazione di poteri, concorrerebbe legittimamente, e a seconda dei casi, alle spese di ogni consorzio a scopo economico. O si tratti di prevenire innondazioni ed impaludamenti, o di bonificare ampie estensioni di territorio, o di prosperare questo o quel ramo dell' economia, l' utilità si irradia poco o molto sul corpo provinciale complessivo. Il concorso provinciale alla spesa è dunque quasi sempre giustificato: e questo concorso può infatti aver luogo anche in oggi; e nei bilanci provinciali si vedono stanziati assegni o sussidi per opere speciali di utilità economica: ma quando la Provincia fosse rivestita di maggior facoltà d' iniziativa ed ingerenza, il concorso sarebbe più giustificato, e potrebbe essere più frequente, e non mancar mai ai consorzi costituiti per di lei impulso, e da essa vigilati.

« La legge del 1865 lascia alle Provincie una di-
« gnità e una libertà di cui finora poche hanno fatto
« pieno uso, imperciocchè, oltre l' autonomia nel cer-
« chio delle loro attribuzioni, e dentro le singole cir-
« coscrizioni territoriali, essa lascia anche tutta la pos-

« sibilità di accordi e federazioni amministrative fra
« Provincia e Provincia, preparando così anche la co-
« stituzione spontanea delle aggregazioni regionali in
« ciò che esse hanno di vero e di rispondente alla
« natura delle cose. » (1)

Il fatto è purtroppo vero, ma la colpa non viene alla Provincia; e risale bensì al legislatore; il quale non seppe vedere nella Provincia se non se *una specie di compromesso* (2), un ente artificiale ed accidentale, costituito soltanto affinchè Stato e Comune potessero riversare su di esso una buona parte di loro incombenze (§. 40). Così la Provincia rivisse, ma di una vita stentata, circondata di impedimenti; e l'azione sua, impastojata da tanta varietà di faccende incompetenti, divertita a tanti oggetti diversi, non poteva convergere alacre ed efficace allo scopo capitale del prosperamento economico. Nessuna meraviglia adunque se la Provincia non seppe essa stessa concepire più nettamente e più vivamente la coscienza dell'essere suo, se essa non

(1) *Statistica del Regno d'Italia: Amministrazione pubblica. Bilanci comunali e Bilanci provinciali.* Firenze, 1868. Questo libro, di carattere officiale, fu pubblicato or ora, cioè nella seconda quindicina dell'ottobre ora decorso. Il piano di questa trattazione era già disposto, e la trattazione stessa in gran parte già scritta, quando l'autore potè avere in mano il libro: le cifre che figurano lungo la trattazione, a piè di pagina, o, negli ultimi paragrafi, anche nel testo, furono quasi tutte desunte da codesta *statistica* officiale; giustificazione postuma, ma appunto per ciò più concludente, delle mie presunzioni generali e deduzioni.

(2) Questa bella definizione la lessi nello stesso libro qui sopra, in cui anche il rimprovero riferito: e merita di essere avvertito che questo rimprovero sta molto male sulla bocca di chi pur dice che la Provincia è un *compromesso:* come si può pretender tanto da un compromesso, da un essere ibrido?

seppe finora slanciarsi nella sua carriera; e tanto meno rimprôveri: si deve piuttosto congratularsi seco lei di quello che fece e tenta di fare a malgrado di tanti ostacoli, di tanta angustia finanziaria, e a traverso di tanta confusione di cure e faccende diversissime. E dalle manifestazioni istintive della Provincia i signori legislatori dovrebbero trarre avvertimento, e riconoscere nella Provincia l' ente civile propriamente chiamato dalla natura sua a promuovere il prosperamento economico del Paese, dovrebbero riformarne a questo uopo l' organamento, e accrescerne la dignità, e ampliarne i poteri. Con che lo Stato otterrebbe pure, e molto meglio, e con vantaggio reale del Paese, lo scopo a cui tende ora così empiricamente e con infelici espedienti, di discentrare la sua azienda attuale, di alleviare il pesantissimo suo bilancio passivo.

g) E per concludere con un concetto che sta rigorosamente nei limiti del mio assunto, dirò che sta bene il principio, consacrato dalla legge per i consorzi di opere pubbliche, della ripartizione della spesa fra i Comuni, o fra i privati, o fra i Comuni e privati ad un tempo, ed in ragione del rispettivo vantaggio o interessamento. Questo principio della ripartizione secondo l' utilità ebbe già la sua giustificazione (§. 42, *a, h*): esso deve poi estendersi anche ai consorzi provinciali preconizzati, purtroppo invano, dalla legge, e che si avranno frequenti ed utilissimi allora soltanto che la Provincia avrà assunto tutta la dignità che le compete, e concepita tutta la vigoria di cui ha bisogno.

§. 45.

Tasse per servizi speciali.

Quando mai la Provincia fosse per innoltrarsi nella sua carriera, le si potrebbe pure presentare l'occasione di assumere servizi o imprese specialissime, alla spesa delle quali sopperirebbe con tasse egualmente speciali. Una simile trattazione sarebbe precoce ed oziosa: dirò soltanto, per concretare l' idea, che io non vedo perchè la Provincia non potrebbe costituirsi in centro di assicurazioni agrarie e industriali: supponete una Provincia, la ricchezza della quale stia principalmente nel molto bestiame bovino; perchè il Governo provinciale non dovrebbe potere farsi centro di un' assicurazione mutua contro le epizoozie, mediante una tassa generale sugli animali bovini? (1) Supponete una malattia che affligga un ramo principale della produzione agricola, malattia suscettiva di rimedio, ma a costo di cure e pecunia; nulla di più naturale dell' intervento della Provincia, dal momento che lo spirito di associazione dei privati è scarso, o manca affatto (§. 3, *c*); e l'intervento dovrebbe, date certe condizioni a prestabilirsi, essere convalidato dalla legge, ed importare il diritto di imporre la necessaria tassa speciale. (2)

(1) È ciò che si fa per l' appunto in una Provincia del Belgio, la Fiandra occidentale, salvo errore. Il noto concetto del Girardin, *l' impôt assurance*, che va fra le utopie, e che veramente non si conviene alla natura dello Stato, potrebbe avere una certa applicazione nella Provincia.

(2) Non parmi plausibile l' argomento in contrario dalla *libertà* individuale; tratterebbesi di consorzio coattivo, come nei casi di arginature: certo, ci vorranno condizioni caute: del resto anche la libertà agirebbe; tutto sta che abbia un punto d' appoggio.

Il lettore mi sarà forse grato di questo mio sorvolare ad un campo di molte e belle ipotesi.

§. 46.

Prestiti locali.

La Provincia, e per la natura sua, e come centro di consorzi, e come fautrice nata di imprese economiche, può pure ricorrere legittimamente al mezzo straordinario dei prestiti.

Logicamente argomentando dalla natura dello Stato, e anche da quella del Comune, questi due corpi civili non dovrebbero mai ricorrere a prestiti; ai loro bisogni dovrebbero sempre poter sopperire col rispettivo demanio e colle imposte. Lo Stato ed il Comune singolo possono ricorrere con ragione al mezzo dei prestiti quando vogliano dare un impulso ad imprese di pubblica economia: ma noi abbiamo veduto che simile assunto non è congenito allo Stato, ma posteriore e convenzionale; e nei limiti fisici del Comune le imprese di interesse economico possono essere, e meglio, affare dei privati individui. Purtroppo le ambizioni dinastiche, le vanità nazionali, lo spirito di conquista (tutti eufemismi, di egoismo, tracotanza e rapacità collettiva) mettono soventi uno Stato nella necessità di ricorrere a prestiti, e colossali: oggi in Italia si aggiunge la condizione economica arretrata di molti compartimenti, la quale reclama impulso poderoso: i Comuni poi, per vanità municipale, o per fretta intempestiva, o per imprudenti stanziamenti di spese mal ponderate e di necessità discutibile, si trovarono e si trovano nella necessità di ricorrere a prestiti. Gli economisti hanno escogitata anche l' apologia dei debiti pubblici; ma i

debiti sono sempre debiti; e quelli almeno fra gli economisti che qualificano di *improduttive* le spese dell'azienda politica ed amministrativa, dovrebbero annoverare fra le improduttive anche il servizio dei prestiti, di quelli almeno che furono contratti per oggetti di politica ed amministrazione, non, cioè, per favore all' economia pubblica, per promuovere l' incremento della ricchezza nazionale.

I prestiti assunti dallo Stato o dal Comune per bisogni straordinari di politica ed amministrazione sono una *anticipazione* pura e semplice di imposte *sulla ricchezza attuale*, la quale implica eziandio un aggravio immediato delle imposte, per il servizio degli interessi. È vero che si pensò di *consolidare;* ma con ciò si perpetua l' onere degli interessi; ed il vantaggio del consolidamento è per lo meno problematico.

Ben diversa è la questione se si tratti di prestiti assunti dai corpi civili per oggetti della vita economica: sono anche questi un'anticipazione sull' imposte, ma non soltanto sulle imposte *in corso*, non sulla ricchezza *attuale*, bensì sulla *maggior ricchezza* che si va a conseguire, ed in vista del maggior prodotto delle imposte; e ciò, come dico, è affare ben diverso: ed è per ciò che dissi e ripeto che i prestiti possono star bene per la Provincia in particolare, la quale è quel corpo civile che ha la vocazione congenita di favorire, assistere, dare impulso al prosperamento economico. I primi, i prestiti che chiamerò anch' io improduttivi, sono naturalmente gravidi di novelli e maggiori imbarazzi avvenire; i secondi invece sono argomento di maggiore prosperità e di agiatezza futura certa e durevole, e tendente poi per sè stessa ad ulteriore incremento. Senzachè lo scopo economico, l' incremento di ricchezza al quale si mira, riflette credito, cioè maggiore riputa-

zione di solvibilità su chi contrae il prestito, il quale può essere quindi contratto a patti migliori.

Ma il credito si fonda pure nel carattere e negli attributi della persona mutuataria, e particolarmente nella sua condizione finanziaria del momento: i prestiti a scopi economici denominati e definiti, che lo Stato italiano volesse assumere in oggi, non sarebbero ottenuti a patti migliori di un prestito a scopo di armamento della Nazione, salvo che fossero date guarentigie concrete di non lontana restituzione: e così pure, d' altra parte, le associazioni ed i consorzi di privati e Comuni non trovano credito a patti molto propizi, vuoi per l' abuso frequente del credito, vuoi per la insufficienza delle guarentigie che possono esibire.

Oltre alle deduzioni generiche vengono adunque eziandio deduzioni pratiche, di *attualità*, a suffragare il mio asserto che la Provincia è particolarmente chiamata a fare appello alle anticipazioni di denaro di cui può aver bisogno, ed ha infatti molto bisogno, l' economia nazionale, sia agendo per sè stessa od in principalità, sia facendosi intermediaria e fidejubente delle associazioni e dei consorzi.

E si intende da sè che le Provincie assumerebbero pure legittimamente, in unione solidale, quei prestiti passivi che fossero necessari per opere pubbliche di utilità comune a più Provincie, alle quali oggi non pensa, si può dire, nessuno.

Non entrerò a dire dei modi pratici di attuare ed usare il credito provinciale; è un tema tecnico del quale bisogna o dir molto o dir nulla; a me basta di aver fatto constare, come credo, della legittimità particolare del credito provinciale, e della utilità che se ne potrebbe ritrarre. Solo dirò che la legge dovrebbe sancire certe norme generali, fomento e tutela ad un

tempo della fiducia dei capitalisti; fra le quali questa, dell' estinzione del debito in un termine a fissarsi di caso in caso, ma non mai maggiore di anni trenta. Sarebbe fors' anche opportuno il dar luogo alla creazione e circolazione di *carta* fiduciaria della Provincia, in certi modi e limiti, non però in quei modi e limiti che fossero per piacere al *monopolio* della circolazione fiduciaria. Ma basta di ciò; e forse ho già detto troppo per potermi arrestare impunemente. (1)

§. 47.

Dei bilanci comunali e provinciali.

Ed ora, finalmente, al tema interessantissimo, e molte volte preconizzato, della trasformazione dei bilanci comunali e provinciali.

Non ho più, credo, bisogno di dimostrare che trattando della riforma dei bilanci, io non eccedo i limiti del tema accademico. Il viandante smarritosi in un

(1) Nella colluvie degli opuscoli finanziari più o meno serii che furono pubblicati in questi ultimi anni per suggerire espedienti e per insegnare a far debiti, uno meritò attenzione particolare; tratto a ponderarlo, mi parve di vedervi una idea buona, e suscettiva di essere applicata utilmente appunto nella Provincia, per i bisogni straordinari della pubblica economia. Era un *Programma di prestito di 500 milioni, al pari e senza oneri di interessi* (Milano, tip. Agnelli, 1861). I giornali ne discuterono e ne rivelarono l' autore nell' avv. Francesco De-Vincenti. Era un progetto per un prestito nazionale; ma, come dico, troverebbe terreno forse più propizio nella Provincia, e particolarmente nelle Provincie associate per grandi opere di interesse economico. L' idea è quella del *credito verso sè stessi;* idea intrinsecamente buona, e degna di essere studiata e sviluppata.

dedalo di strade, non darà del ciarlone a quel buon villico il quale, da esso lui interrogato della via per ad un dato posto, dopo avergli additato la linea comunemente più battuta, gli indicasse una scorciatoja comoda e sicura; e tanto meno gli farebbe rimprovero se la strada più battuta fosse, forse appunto per ciò, rotta e faticosa, e le campane suonassero a sera, e rapida discendesse la notte dal monte opposto.

Ebbi già a dire che nessun aumento di entrata può essere rimedio adequato e definitivo del male che si lamenta, del dissesto finanziario dei Comuni, e anche delle Provincie, quando non si provveda nello stesso tempo ad una riforma dei bilanci; e devo pure aver detto, ed ora assevero risolutamente, che nell' argomento delle finanze locali la questione capitale e più urgente è quella della riforma dei bilanci; la quale riforma, se non potrebbe bastare da sola, è certamente indispensabile ad avvalorare ogni altra innovazione, ogni altro sforzo di riordinamento e di incremento nelle imposte locali.

Se altra prova non si avesse della leggerezza deplorabile colla quale si suol discorrere di finanze pubbliche locali, basterebbe questa del non vedersi dove stia il punto centrale della questione, quale sia la causa principale, generale e costante, del dissesto finanziario dei minori corpi civili, particolarmente del corpo comunale.

La tesi della riforma dei bilanci meriterebbe una trattazione *ex professo*, diffusa, minutamente analitica: ma il tempo stringe; e d' altronde io non ne tratto che a titolo di complemento; dovrò adunque procedere rapidamente: ed ho quindi più che mai bisogno di raccomandarmi alla benevola attenzione del lettore: che voglia supplire egli colla sua dottrina alla scar-

sezza della mia; penetrare col suo acume la profondità del male, del disordine che intendo segnalare; fecondare col suo criterio le poche idee che io verrò deducendo; correggere e perfezionare col suo senno pratico le proposte ultime, la formola positiva del novello ordinamento dei bilanci.

Le due questioni, della giustizia e sufficienza del sistema tributario e della conformazione d' ordine del bilancio, sono quasi inseparabili, si chiamano certamente l' una l' altra. Se si avesse avuto prima d' ora un bilancio informato ai canoni di ogni amministrazione onesta, prudente, e che vuol essere perspicua, prima d' ora sarebbe risultata evidente, insopportabile, la ingiustizia, il disordine intrinseco, del sistema di tasse locali; e per l' inverso, se il legislatore avesse avuto prima d' ora un chiaro concetto di giustizia riguardo al sistema di tasse locali, prima d' ora gli si sarebbe pure affacciata l' opportunità di un bilancio così conformato che fosse specchio e insieme guarentigia dell' ordine di giustizia. E infatti la trattazione del sistema di tributi dal doppio punto di vista della giustizia e della sufficienza deve avere già fatto persuaso il lettore della necessità di un regolamento novello del bilancio locale: che anzi i canoni di questo regolamento furono già fermati nel corso della trattazione, una coi precetti di giustizia: e come allora la trattazione delle tasse locali portò naturalmente alla designazione dei canoni dell' ordine formale, così ora la trattazione di questi si appoggia necessariamente ai precetti di giustizia, e in sè li riassume.

§. 48.

Vizio organico dei bilanci locali.

a) I bilanci comunali e provinciali sono adunque degno riflesso dei sistemi, se così chiamare si possono, di finanze locali: nessun pregio di giustizia in questi, nessun pregio di ordine in quelli: e come non si suppone, quasi, che nella materia delle tasse locali vi sia una questione di giustizia, la quale, lo si ricordi sempre, la quale involge poi quella della sufficienza, così pei bilanci non si suppone tampoco che la loro conformazione è grossolana e illogica, e quasi la si direbbe intesa allo scopo di palliare il vizio intrinseco del sistema tributario a cui serve.

I bilanci non hanno altro di mira che due sommati finali distinti: da una parte un *mucchio* di spese; da un' altra parte un *mucchio* di entrate: ed ecco il bilancio. L' inventario delle partite dei due mucchi si trova consegnato nelle due sezioni del bilancio; ma è un inventario senza ordine, irrazionale affatto, dove quasi ogni partita è miscela di elementi diversi, e messa in serie con partite di tutt' altra natura: è insomma una distribuzione qualunque dettata dal più grossolano empirismo, ed al solo scopo di poter fare due somme, e istituire il confronto dei sommati, onde vedere, secondo aritmetica, quanto rimanga ancora da *procacciare*.

L' assenza di ogni rapporto contabile tra tasse singole e singole spese, di ogni *parallelismo* tra *passivo* e *attivo*, è il vizio organico dei bilanci locali, come l' assenza di ogni rapporto di giustizia, di ogni *parentela* tra tasse e spese singole è il vizio organico del sistema

di tasse locali; e si ha così veramente un sistema complesso, quasi direi armonico, di ingiustizia, disordine e confusione: il quale porta poi, per conseguenza naturale, al frutto del *deficit.*

b) Il *deficit* non è certamente la conseguenza immediata; non dico questo: dico bensì che è la conseguenza ultima, la quale viene per l' intermezzo di altre che sono pure per sè stesse condannabili.

Mancando ogni nesso peculiare, non solo di giustizia ma eziandio di contabilità, tra i servizi sociali e le spese sociali, tra imposte e spese, mentre non c' è ritegno efficace nello stanziamento di queste, nè alcuna norma di misura delle medesime, si smarrisce universalmente il sentimento del dovere di contribuire secondo la natura dei servizi e l' entità della spesa rispettivamente computata: il Comune, la Provincia, faccia questo, faccia quello, faccia qui, faccia là; è una ressa, un frastuono: bisogni fittizii, pretese incondite, egoismi mascherati d' ogni specie, si confondono e passano la porta d' entrata nel *passivo* insieme coi bisogni reali, colle esigenze legittime, colle aspirazioni oneste e generose: la rappresentanza costituita, già corriva per sè, comechè parte integrante e riassunto del corpo sociale, cede, corre, vota e sancisce spese d'ogni fatta; il *coacervo* delle entrate non è l' affare di oggi, non è all' *ordine del giorno:* perchè ci si penserebbe? perchè si dovrebbe preoccuparsene? Domani si vedrà. Ma domani succede un giuoco diverso, si giuoca, cioè, a chi sa meglio sottrarsi all' onere dell' imposta, a chi è più bravo a riversarlo sulle spalle del vicino. E questo giuoco si fa universalmente, con un accordo meraviglioso, senza ombra di scrupolo. Mistificato il Comune, mistificata la Provincia, smarrito affatto il sentimento dell' identità degli individui col corpo sociale, gli indi-

vidui non vedono più, hanno quasi ragione di non voler rendersi capaci del *perchè*, essi individui *privati*, dovrebbero rassegnarsi tranquillamente a sborsar danaro per ciò che tocca il *pubblico*, *il Comune*, *la Provincia :* battagliando a respingere gli aggravi, i singoli individui, le classi distinte, i vari ceti, credono quasi sinceramente, in buona coscienza, di esercitare un diritto naturale, quello della difesa del proprio avere: e per verità, dal momento che la tassa non si presenta come un *corrispettivo*, ma bensì come una *esazione* gratuita, o almeno come una esazione di corrispettività non determinata e quindi discutibile, non si può dire che abbiano torto di dare studio ed opera per andarne immuni, o per pagarne il meno possibile; al postutto non è positivamente certo che essi debbano pagare questa o quella tassa, o l' una più dell' altra, e nella misura minacciata o determinata. Così il giuoco continua anche dopo che le tasse furono collocate, e sancitane la misura, e stabiliti e resi esecutorii i ruoli o le tariffe.

E con ciò è spiegata la ragione per cui, a malgrado di ingiustizie e sproporzioni gravissime, e della moltiplicità delle tasse, il risultato dei bilanci sia generalmente quello di un *deficit* più o meno vistoso; e già si vede come un diverso procedimento nella compilazione dei bilanci, mentre potrebbe facilmente servire a giustizia, servirebbe sicuramente allo scopo della sufficienza. E si vede eziandio come e quanto la questione delle tasse e del modo di compilazione dei bilanci locali interessi pure la politica, la morale, l'ordine sociale generale. L'azienda locale è in oggi spettacolo di disordine e confusione, alimento del pregiudizio volgare circa la natura e la missione dei corpi civili, fomite di contrasti e querele, fucina di odiosità, agone di intrighi, campo di mal-

versazioni, scuola di menzogne, di sotterfugi, di delusioni della legge.

A tanto male il rimedio non è difficile; e sarebbe peccato non applicarlo.

§. 49.

Principio organico dei bilanci locali.

Verri, l' economista, segnalava la causa dell' avversione dei popoli per l' imposta in genere, nel continuo abuso che dell' imposta fecero i Governi; e soggiungeva quindi che il miglior modo di riconciliare l' opinione pubblica coll' imposta sarebbe di introdurre la giustizia evidente, stabilendo un' imposta per ogni servizio sociale.

Simile idea si presentò a non pochi scrittori egregi di politica e di amministrazione finanziaria. Per gli interessi collettivi giova mettere a più stretto ed immediato riscontro l' idea della spesa con quella delle imposte: così il signor Massimiliano Martinelli (1). « Importa, scrive il Mill (2), che le tasse statuite dall' autorità locale, le quali sono sempre meno soggette alla pubblicità ed alla discussione che gli atti del Governo, abbiano un *carattere speciale,* e che si applichino ad un servizio determinato, e che il loro prodotto non ecceda la spesa che è necessaria per tale servizio. In questi limiti è bene che la gravezza cada, ogniqualvolta sia possibile, su coloro ai quali il servizio viene prestato; e per esempio che la spesa delle

(1) *Sull' ordinamento della pubblica amministrazione.* Firenze, 1863.

(2) *Principii di economia politica.*

strade e dei ponti sia coperta mediante pedaggi sui viaggiatori e sulle mercanzie che vi transitano, in modo da ripartire la spesa fra coloro che si valgono delle strade e dei ponti per diporto od interesse ed i consumatori delle mercanzie che, grazie alle strade ed ai ponti, arrivano sul mercato a prezzo più basso. » *L' incertitude et le trouble des idées sur ce point* (la base dell' imposta) *doivent être imputés au communisme déplorable qui fait le fond de notre système financier. Il est certain qu' au milieu de cette promiscuité confuse de dépenses de toute nature et de recettes de toute provenance, chaque service public se trouve tellement séparé de la taxe qui doit le payer, que l' on finit par ne plus se rendre compte de la nécessité de leur exacte correspondance, au double point de vue de la comptabilité et de la justice. L' impôt, isolé ainsi de son emploi utile, n' apparait plus comme une restitution, mais comme une exaction. C' est alors que perdant de vue l' idée morale de l' obligation contributive comme solde du service reçu, les économistes se rejettent sur la considération fiscale de la faculté contributive, et que ne sachant plus qui DOIT justement payer, ils cherchent qui PEUT payer aisément. Mais, dès que sortant de ce chaos, vous SPÉCIALISEZ le service de l'État, le sentiment du juste et du vrai vous conduit naturellement à SPÉCIALISER aussi la taxe qui doit y pourvoir, à la limiter à ceux qui profitent et usent de ce service... Tout service de l'État qui se produit dans une forme distincte et sur un champ d'action spécial, appelle invariablement comme mode rationnel de payement une taxe portant sur une branche spéciale de consommation.... Ces divers services inventoriés et classés autant que possible, suivant l' objet de chacun d' eux et la nature des besoins auxquels il pour-*

voit, on établit sur telle ou telle partie, telle forme ou telle évolution de la richesse, la taxe qui doit en solder les dépenses (dégager ces différents services de la masse confuse dans laquelle ils sont englobés aujourd' hui pour la plupart, et balancer par doit et avoir le compte spécial de chacun d' eux, tel est, dans mon opinion, le dernier mot de la science financière). (1)

Questo principio della corrispondenza di imposte singole o di distinte imposizioni coi singoli servizi sociali, fu intravveduto e più o meno chiaramente designato da altri scrittori, come un principio di giustizia, di ordine, di somma utilità per le pubbliche finanze: taluno peraltro lo comprese in un senso tutto superficiale (2): il maggior numero dei nostri pubblicisti e finanzieri non ha creduto fino ad oggi di adottarlo e di propugnarne l' applicazione nè alle finanze dello Stato, nè a quelle dei Comuni e delle Provincie: e giova vedere per quale motivo.

§. 50.

L' articolo 25 dello Statuto.

a) Il principio non fu, a dir vero, affrontato e combattuto di proposito; ma da copiose osservazioni parmi di poter dedurre con certezza che il principio della corrispondenza di giustizia e di contabilità tra singole tasse e servizi singoli lo si crede pregiudicato e respinto dall'articolo 25 dello Statuto, giusta il quale i cittadini

(1) R. de Fontenay. *Journal des Économistes*. Mai, 1864.

(2) Nel senso di una corrispondenza di mole o di solidità ; al servizio del debito consolidato dello Stato si applichi il provento della imposta fondiaria, e così via.

devono contribuire ai carichi dello Stato nella proporzione dei loro averi.

Del valore scientifico di questa disposizione statutaria ebbi già occasione di parlare (§. 4, *b*): e sappiamo già che essa sta bene nello Statuto e per i carichi dello Stato, conciossiachè in questo campo essa è sostanzialmente armonica e identica col principio assiomatico della scienza economica, colla legge universale della vita economica, che è la corrispondenza o corrispettività del tributo dei socii e del servizio sociale. Ed ebbi eziandio a dire che a torto, che senza ragione alcuna, e contrariamente alla lettera dello Statuto, si ritiene generalmente che il principio statutario debba applicarsi anche ai carichi del Comune e della Provincia. È un equivoco del quale già tentai di dare la ragione, ed al quale mordono eziandio uomini che vedrebbero volontieri introdotto nella pratica sistemazione dei pubblici bilanci il principio della corrispondenza logica o di giustizia, e il canone del parallelismo contabile, tra tasse e spese.

b) Se l'articolo 25 dello Statuto avesse detto *pubblici carichi*, si sarebbe pur dovuto interpretare la frase limitativamente ai carichi dello Stato, avvegnachè lo Statuto sia la legge fondamentale dello Stato, non del Comune e della Provincia. La natura e lo spirito della legge, la convenienza della proporzionalità generale quanto ai carichi dello Stato, la sconvenienza del principio stesso quanto ai carichi del Comune e della Provincia, tutto ciò avrebbe dovuto preservare dal dare una interpretazione troppo larga, conducente all'ingiustizia. Che anzi, e mi pare di averlo già accennato, si sarebbe dovuto avvisare al modo di rendere praticamente e perfettamente giusto lo stesso canone statutario, con eliminare dall'azienda di Stato tutte le faccende non

spettanti all' ordine giuridico, ad eccezione di quelle faccende della vita economica che spettano direttamente all' universale. Taluno invece, servendo con logica inesorabile all'equivoco, andò fino a dire che l'articolo 25 dello Statuto ripugna all' assunto del discentramento, inquantochè per esso gli abitanti delle diverse Provincie e dei diversi Comuni vengono a contribuire in proporzione diversa ai *pubblici carichi:* anche la spesa dell' illuminazione notturna di ciascuna città dovrebbe, a questa stregua, essere assunta nel bilancio dello Stato, per coprirla con imposta generale. Altri, meno logici ma più savi, credettero quindi di dover implorare una *meno rigida* interpretazione dell' articolo 25 dello Statuto: « una troppo rigida interpretazione dello Statuto, disse una volta uno di questi onorevoli, condurrebbe a rinnegare qualunque distinzione fra le spese e le imposte: eppure la distinzione fra le spese ed imposte generali e locali nasce dalla natura delle cose, e corrisponde ai principii della giustizia distributiva ragguagliando i carichi alla utilità ed ai servigi: se quella interpretazione troppo rigida fosse ammessa senza riserbo, non sarebbe più ammissibile alcuna specie di tributo che avesse fondamento nel titolo di un corrispettivo, col quale lo Stato (come avviene per esempio nelle tasse postali e giudiziarie) chieda ed ottenga almeno in parte il rimborso delle proprie spese da coloro che ritraggono utilità più diretta, immediata od apparente » (§. 13).

Anni sono, quando si trattava di riformare la legge provinciale e comunale del 1859, e particolarmente di aumentare quella efficienza della Provincia, che nella trattazione che precede ebbi a denominare sussidiaria o di commissione dai Comuni (§. 19, *f*), negli uffici della Camera si propose e ventilò di accordare alla

Provincia la facoltà di supplire alle relative spese mediante ripartizione di queste sui Comuni, da farsi con riguardo ai gradi della utilità derivante ai singoli Comuni dalle spese provinciali. Orbene, parve che questo processo non corrispondesse alla massima dell' articolo 25 dello Statuto, e fu rifiutato (§. 42, *a, h*).

Ora, ogni ombra di dubbio svanisce, e l' opposizione appare irragionevole, ed il diverbio affatto gratuito, quando si consideri, non dirò lo spirito, ma anche solo la lettera dello Statuto :

Art. 25. Essi (tutti i regnicoli) CONTRIBUISCONO INDISTINTAMENTE NELLA PROPORZIONE DEI LORO AVERI, AI CARICHI DELLO STATO.

E si noti bene che non è il caso di ricorrere all'aforismo di sovente vulnerabile che *inclusio unius est exclusio alterius :* è semplicemente il caso di dire che *non erat hic locus.* Il legislatore dettava la legge costituzionale dello Stato, non quella del Comune e della Provincia : in quel momento non si trattava di questi; i quali non avevano ancora la novella esistenza armonizzante coll' êra nuova che si iniziava ; e dei quali è poi detto che le loro istituzioni sono regolate dalla legge : il legislatore adunque non pensava, non poteva pensar punto ai Comuni e alle Provincie, o alle tasse locali, nè per includere nè per escludere.

c) A tutta prima è cosa fenomenale, stranissima, codesto consenso pressochè universale, e di coloro eziandio che dalla sana ragione sono portati a pensamento diverso, in un errore così grossolano di ermeneutica, quale è quello di estendere alla costituzione comunale e provinciale un principio sancito nella legge costituzionale dello Stato, e sancito espressamente e tassativamente per lo Stato : ma la meraviglia cessa bentosto, anzi per noi è già cessata, conoscendo noi già la

causa del fenomeno, la quale sta nel pregiudizio dominante circa la natura del Comune e della Provincia, cioè nell'opinione che questi siano sostanzialmente identici a quello, emanazioni dello Stato, suddivisioni dello Stato, nè più nè meno, e agiscano per sola mercè, e per commissione e delegazione dello Stato, in luogo e vece del medesimo (1). Ed il lettore vede per la centesima volta quanto fosse indispensabile premettere ad una trattazione delle finanze locali la nozione sostanziale dei due corpi civili locali, e dello Stato, e poi ancora l' analisi dell' azienda sociale.

d) E il lettore mi perdoni questi ritorni, e tanta insistenza : non si tratta di assicurare il perno di questa povera scrittura sulle finanze locali : trattasi della *possibilità* di un assetto finanziario dei Comuni e delle Provincie, e di un assetto propriamente detto, cioè *di* un ordinamento di giustizia, saldo, e definitivo, e indefettibile; trattasi insomma della vita stessa dei Comuni e delle Provincie, tanta parte della vita e della forza nazionale.

Per lo Stato, che ha un' azienda generale, sostanzialmente unica, che abbraccia e, per così dire, avviluppa tutti i cittadini con tutti i loro averi, può star bene, sta veramente bene l' imposta generale, proporzionata agli averi con una *ragione* eguale per tutti; e quindi può correre, salva e presupposta la eliminazione degli elementi eterogenei, può correre anche la conformazione semplicissima del bilancio in due sole sezioni

(1) Non è questo il solo caso di inferiorità della *pubblica opinione* in Italia al cospetto della legge fondamentale dello Stato: e l' arroganza di chi afferma che lo Statuto vigente è troppo angusto, e non è più adatto alle aspirazioni del Paese, deve, credo, far strabiliare tutti gli uomini serii.

distinte, *attivo* e *passivo*. Ma dallo Stato discendendo nella Provincia, le cose cambiano, e profondamente: vi si incontra, è vero, una competenza principale, specifica, omogenea in sè stessa, ma affatto diversa dall' unica competenza dello Stato, come quella che concerne il prosperamento economico positivo delle popolazioni, e, ciò che più monta, competenza che nella sua effettuazione non interessa sempre tutti, nè egualmente, nè nella proporzione degli averi: e si aggiungono poi altre competenze, altre aziende speciali, di specie diversa l' una dall' altra, e di portata più o meno estesa: e qui adunque, cioè nella Provincia, non può più star bene l' universalità e l' eguale proporzionalità dell' imposta; qui si esige lo studio della corrispettività, e corrispettività analitica; la quale deve poi avere necessariamente certificazione, controllo, guarentigia, nella conformazione del bilancio.

E la differenza cresce ancora se discendiamo nel Comune: qui non c' è nemmeno un' azienda unica specifica; la stessa competenza specifica abbraccia servizi molti, diversi di natura, di forma, e di estensione o portata; qui adunque moltiplicità e varietà anche maggiori di imposte o imposizioni, e la corrispondente maggior varietà e moltiplicità di conteggio, un parallelismo più frazionato delle spese e delle entrate nella compilazione del bilancio.

§. 51.

Apologia del principio organico.

a) Non istarò a tessere l'apologia della corrispondenza tra singoli servizi e singole spese o imposizioni dal doppio punto di vista della giustizia e della contabilità: essa di-

mana già dal complesso della trattazione che precede; e d'altronde il principio della corrispondenza giuridica e formale è per sè stesso luminosissimo, dissipata che sia la nebbia del pregiudizio; e la prospettiva che ci si presenta alla luce di tale principio è il perfetto contrapposto di quella brevemente abbozzata poco sopra, cioè della prospettiva attuale (§. 48, *b*). Ma mi importa troppo di constatare che colla riforma del bilancio secondo il principio della corrispettività si avrebbe la guarentigia eccellente contro i gratuiti eccessi delle spese locali, la miglior tutela dell'interesse e del diritto dei cittadini in rapporto col corpo comunale e col corpo provinciale, e insomma il miglior rimedio contro la piaga del *deficit* e la incongruenza delle gravezze locali: e mi convien dirne di proposito qualche cosa.

Ora gli eccessi sono facili, quasi inevitabili, perchè mentre chi domanda il servizio, chi vuole la spesa non è trattenuto dal pensiero che a lui, proprio a lui, toccherà poi di pagarla, chi deve giudicare della opportunità, della convenienza, della possibilità della spesa, lo fa indipendentemente dalla contemplazione del modo di sopperirvi, o tutto al più con una contemplazione generale e superficiale dei cespiti finanziari: la mente sua non trova pertanto alcuna ragione positiva, palpabile, contabile, di limitazione o diniego, e si induce facilmente a credere, a presumere almeno, che dal *complesso* di *tante* ATTIVITÀ sarà ben possibile di trarre in qualche modo la pecunia necessaria a coprire la spesa che va a stanziare nella sezione del passivo; anche può lusingarsi di poter demordere e rosicchiare su altri articoli di spesa, tanto da far posto alla spesa novella, o al novello aumento di spesa, di cui è questione.

Ma quando fosse posto il principio della corrispondenza peculiare di un' imposta per ogni servizio, e di un' imposta informata al concetto di corrispettività, e secondo il medesimo conteggiata; quando ad ogni singolo stanziamento di spesa dovesse venir di conserva la designazione della tassa, cioè il computo e la sanzione della novella tassa o dell'aumento opportuno della tassa corrispondente; in allora si avrebbe un andamento ben diverso, e per l' appunto un andamento affatto opposto: l' idea del corrispettivo, associata indivisibilmente all' idea del servizio, sarebbe un calmante della foga delle pretese, una rèmora efficacissima della sollecitudine eccessiva per ciò che si dice, più o meno sinceramente, amore del bene pubblico e della prosperità e del decoro comune: e d' altra parte il collegio incaricato della compilazione del bilancio, non che ricevere impulso irresistibile a stanziamento di spese d' ogni fatta, incontrerebbe non di rado opposizione da parte di quella classe di contribuenti, di quella categoria di interessi, su cui dovrebbe cadere la tassa corrispondente; e anche senza di ciò, il dover cimentarsi con delle cifre, il dover trovare e concretare a termini di aritmetica l' introito corrispondente alla spesa che si vuol fare, e doverlo trovare e concretare non in tutto il campo dell' imponibile, ma precisamente ed esclusivamente in un circolo determinato, preserva i rettori comunali e provinciali dalle inopportune accondiscendenze, ed anzi impedisce loro e rende loro pressochè impossibile ogni eccessivo stanziamento di spese. Arroge poi che questo procedimento di giustizia e di ordine giova ad avvertire della necessità di studiare e stabilire un certo ordine di precedenza in tutta la serie delle esigenze, dei servizi, delle spese, e a determinare il *competente* sviluppo di ogni servizio, e insomma a coor-

dinare fra di loro tutti i rami dell' azienda sociale secondo giustizia e bene intesa convenienza.

b) In oggi manca ogni seria guarentigia della giustizia contributiva, dell' interesse dei contribuenti in faccia al *pubblico* ed al potere comunale e provinciale: i contribuenti non hanno quasi alcuna tutela contro le spese improvvide, contro gli eccessi, contro le sproporzioni le più palmari delle gravezze locali. La legge limitò l' uso della facoltà di sovrimporre alle contribuzioni dirette e al dazio di consumo governativo: a parte che siffatto provvedimento fu dettato dai rettori dello Stato per un bisogno di tutela delle finanze centrali più presto che per impedire che classi di cittadini, e categorie di interessi, andassero oppressi e schiacciati dall' onere delle imposte; basta forse che sia stato provveduto affinchè si lasci a qualche classe tanto di vita che possa continuare a contribuire? basta ciò alla giustizia, all' ordine, alla convenienza comune?

Un' altra guarentigia fu accordata ai contribuenti coll' art. 139 della legge comunale e provinciale, al. 2.° Le deliberazioni dei consigli comunali che aumentano l' imposta, sono approvate dalla deputazione provinciale ove siavi reclamo di contribuenti che insieme paghino il decimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune. Il reclamo deve essere presentato venti giorni prima che la deliberazione diventi esecutoria. La deputazione, sentito il consiglio comunale, provvede specificando le spese delle quali ricusa l' approvazione.

Questo rimedio del reclamo fu imparato e tolto dalla legge toscana del 31 dicembre 1859: forse, in quel tempo, il rimedio aveva valore nelle provincie toscane; ma senza forse il rimedio val poco nel Regno, e per sè stesso, e per i suoi effetti. In primo luogo è un rimedio parziale, non possibile se non se da parte della

classe meno numerosa o dei più ricchi, i quali sono pure già protetti dalla limitazione dell'uso della sovrimposta; in secondo luogo il ricorso è in pratica una faccenda tutt' altro che agevole, secondo capisce ognuno che sappia come vanno le cose in questo mondo, e secondo è provato dall'esperienza, dal poco o nessun uso del rimedio, a malgrado di tanto disordine, di tante prodigalità, di tante enormità nelle gravezze locali; finalmente il rimedio è tardigrado, per non dire postumo; il consiglio comunale può, con poca astuzia, quasi sempre pregiudicare il divieto della deputazione provinciale con un bel *fatto compiuto* (1).

Anche più vana è la disposizione congenere dell' art. 192, nei rapporti tra i Comuni e la Provincia.

(1) Mentre facciamo plauso, dice a proposito del *ricorso* dei contribuenti un diligentissimo commentatore della legge comunale provinciale (Astengo, *Guida Amministrativa* ecc. Milano, 1865; III.ª edizione) agli intendimenti che ebbero i nostri legislatori nel dettare l' alinea in esame, dobbiamo osservare come, a parer nostro, questa disposizione parci illusoria, in quanto che la deliberazione di fare una spesa che impegna il Comune può essere diversa (si noti) da quella che aumenta l' imposta.

Un consiglio ha deliberato una grossa spesa straordinaria; a chi ricorre, risponde: aspettate che aumenti l'imposta. Quando verrà la deliberazione dell' aumento il Comune sarà già obbligato di pagare; e la deputazione provinciale non potrà più contenere l' imposta nei giusti limiti.

Di più osserviamo: si prescrive che il richiamo sia presentato venti giorni prima che le deliberazioni diventino esecutorie; ma quindici giorni bastano a rendere le deliberazioni irrevocabili; quindi è inutile il richiamo

Lo proviamo con un esempio facile (davvero) a succedere.

Supponete un Comune che deliberi di spendere 200 mila lire nella costruzione di un teatro. Nessun' altra autorità può immischiarsene; la deliberazione diviene esecutoria; fa l' appalto, si imprendono con attività i lavori: viene il bilancio, stanzia 50 mila lire per il teatro; si ricorre contro lo stanziamento, ma il Comune risponde: il teatro in parte è già costrutto, ed io ho l' obbligazione di pagarlo: chi potrà negargli i mezzi?

Quanto alla limitazione dell'uso della facoltà di sovrimporre non ho niente in contrario; anzi la trovo cosa giustissima; soltanto che la vorrei una limitazione logica piuttosto che aritmetica, razionale e non empirica, secondo ebbi già a dire (§. 21, *c*).

Anche la facoltà del ricorso sta bene, ma conviene che tutto il procedimento amministrativo sia immutato affinchè la facoltà possa essere esercitata da ogni ordine di contribuenti e a tutela di ogni categoria di interessi, e affinchè possa il ricorso aver luogo facilmente, per ragione evidente, in tempo opportuno, con efficacia immanchevole: con che lo stesso bisogno di ricorrere diminuirebbe di molto.

c) Ma tu, mi contradisse un giorno un buon amico, con codesto sistema, con voler prescrivere la corrispondenza tra singoli servizi e singole imposte, con volere che ogni data spesa sia coperta col provento di una data imposta, vieni a limitare la libertà del Comune e della Provincia, la facoltà stessa di spendere e di tassarsi. A ciò io risposi:

Non è questione di libertà, di maggiore o minor libertà di spendere e di tassarsi; trattasi dell'ordine di giustizia nelle spese e nelle tasse, e di una convenienza somma e generale: lo dici libertà, tu, il potere di imporre ad una parte la spesa di servizi che si prestano all'università dei cittadini, o di imporre a tutta l'università la spesa dei servizi che si prestano alla parte? Libertà il potere di far pagare da Tizio la spesa del servizio che si presta a Sempronio, o a questi e a quegli ad un tempo? Libertà il potere di far pagare Cajo e Martino, Tullio e Nevio in misura iniqua, cioè sproporzionata al vantaggio rispettivamente risentito dalla prestazione del servizio? No, non è limitazione di libertà; è conciliazione della libertà colla giustizia, è soppressione

dell' ingiustizia e del disordine, e di tutte le conseguenze dell' ingiustizia e del disordine.

Il mio amico taceva; ed io ripigliai:

Non siamo nel campo del diritto privato; non trattasi propriamente di associazione spontanea, arbitraria, a scopo positivo prestabilito, e di poche persone le quali decidano immediatamente della quota di spesa di ognuna. Siamo pur sempre nel campo del diritto pubblico; trattasi di una associazione d' ordine pubblico, e naturale, e necessaria; di un' associazione a molti scopi, non designati tutti, e determinati, *a priori*, e diversi di natura, e di opportunità maggiore e minore secondo i momenti e le circostanze: e le spese non sono statuite immediatamente, e i tributi non sono immediatamente consentiti, dai socii, e precisamente da quelli cui il servizio e la spesa concernono. Tutto ciò ha luogo per mezzo di rappresentanti, e sempre dei rappresentanti dell' universale: il consenso dei cittadini alle spese è adunque mediato, e sempre esposto a dubbio ed eccezione: questo consenso, ti dirò, amico mio, colle parole di un illustre statista, l' onorevole Boncompagni, questo consenso che rimove molti abusi di potere, non è nulla più che una finzione salutare, ma pur sempre una finzione; egli è perchè il Governo li costringe ad eseguire ciò che venne deliberato dal consiglio che i contribuenti pagano l' imposta comunale.

d) La deliberazione della spesa, continuai a dire, ha luogo pel consenso mediato dell' università; e tu ben vedi come e quanto vi sia bisogno di un metodo, di precetti e norme affinchè l' università, cioè la maggioranza, non possa abusare del potere di far spese e impor tasse, a danno ed oppressione della minoranza. E questi precetti di giustizia, e le norme di ordine, specchio e guarentigia di quelli, devono essere presta-

biliti dal legislatore; è un rigoroso dovere. Lo Stato è il supremo tutore, è il ristoratore del diritto, è il custode dell'ordine di giustizia, posto ad impedire ogni abuso di potere, ogni violazione del diritto, ogni offesa o depressione di questa o quella classe di cittadini, dell'una o dell'altra categoria di interessi legittimi: e a lui risale l'obbligo di provvedere a che i poteri locali non trasmodino, e le spese e le tasse siano deliberate senza pregiudizio dell'ordine di giustizia, senza oltraggio ai precetti supremi della giustizia e dell'equità, senza provocazione di reazioni illegali, sì, ma di diritto naturale, senza detrimento del preponderante interesse generale. Libertà, autonomia, sì, ma salvo sempre l'ordine di giustizia, salve sempre le necessità e le alte convenienze di Stato, salvo sempre il bene della Nazione.

Il mio amico mi parve convinto; e tacqui: e spero che sia convinto anche il lettore; tanto più che quella diceria può passare, qui, come novello sviluppo od illustrazione di verità già assodate lungo il corso della trattazione che precede (§§. 4, *b;* 5, *d;* e *passim*).

§. 52.

Le tasse locali in Inghilterra.

a) Il più splendido esempio di ordine di giustizia nel sistema di tasse locali ce lo presenta l'Inghilterra: e come a me ne venne il coraggio di affrontare questo argomento, così al lettore ne verrà, spero, l'ultima convinzione della giustizia, della somma convenienza e della attuabilità di una riforma dei bilanci secondo il principio della corrispondenza giuridica e contabile tra tasse e spese.

L'esempio dell' Inghilterra è, parmi, tanto più significativo inquantochè le tasse locali hanno, si può dire, una base unica, quella della proprietà stabile rurale ed urbana. Le tasse variano di nome, di forma, di misura dall' una all' altra specie di proprietà stabile, secondo l'oggetto per cui ciascuna viene applicata. L'unicità di base materiale, in un paese di tanta ricchezza mobile, non è certamente al sicuro da ogni eccezione (§. 29): ma dal punto di vista della giustizia si deve considerare che l'estimo degli abitati è più comprensivo che da noi, è assai minuto, e fatto eziandio in testa degli *occupanti* di case o parte di case, e non soltanto dei proprietari; e che gli estimi e i ruoli sono tenuti costantemente al corrente delle variazioni; e che la proprietà costrutta è per molte tasse aggravezzata in proporzione maggiore: quella base adunque comprende, fino ad un certo punto, in sè il merito del valor locativo. Al postutto, il governo dei corpi civili minori, parrocchie, borghi e contee, è in mano dei proprietari, e precisamente dei contribuenti per i carichi locali; e questa circostanza riflette sul sistema una luce così favorevole da compensare, in certo modo, il meno di giustizia che si ha nella base di tassazione, l' imperfezione di questa base.

Il sistema si imperna praticamente in una tassa, speciale anch' essa nel suo oggetto, ma generale, obbligatoria per ragione di Stato, e che ha la massima larghezza della base, e che è attuata secondo certi principii e norme di legge, eguali o consimili in tutto lo Stato.

b) Tutti sanno della *tassa dei poveri:* è l' attuazione finanziaria del principio, che colà è un principio di ragione di Stato, ogni parrocchia essere obbligata al mantenimento dei suoi poveri.

Ogni parrocchia o consorzio speciale di parrocchie *(union)* fa procedere all' estimo delle proprietà costrutte e non costrutte, allestisce e tiene i registri, provvede per la revisione periodica, annuale. Se la parrocchia è isolata, fa i suoi conti per sè; se è unita con un' altra, e sempre che più parrocchie abbiano in comune una qualche parte del servizio, per es. la casa di lavoro, o le scuole dei fanciulli poveri, ciascuna contribuisce in ragione del numero dei suoi poveri, o dei ricoverati, ec.

Si intende che la tassa viene applicata per processo di ripartizione, e nella proporzione della rendita netta della proprietà estimata in testa ai singoli. Il sistema di esazione ha certa analogia con quello dei *camerlenghi* di Toscana.

Il numero delle tasse locali è forse di trenta (avverto di passaggio che tutto ciò concerne l' Inghilterra propriamente detta: nella Scozia e nell' Irlanda, sistemi analoghi ma con parecchie differenze, e un po' meno moltiformi); ma taluna andò tacitamente in disuso, o fu confusa, per la sua tenuità, vuoi colla tassa dei poveri, vuoi con qualche altra più specialmente affine; inoltre, alquante tasse che pur conservano la loro denominazione, e vengono annualmente stanziate, si confondono, per quanto è al collocamento ed all' esazione, colla tassa dei poveri, nè ricompariscono sempre nei conti che noi diciamo consuntivi: è una certa applicazione dei *centesimi addizionali*, ma su la grande tassa locale, e sempre nei limiti di giustizia, cioè in relazione alla spesa del servizio speciale pel quale si sovraimpone.

Molte altre piccole spese, di quelle che noi diremmo *obbligatorie*, e di interesse generale, si coprono con

aumento della tassa dei poveri, ed anzi si confondono affatto con questa.

Siccome qui non trattasi di fare una relazione, ma soltanto di additare un esempio, mi conviene procedere speditamente, accennando i soli dati più caratteristici del sistema.

La tassa *per le strade* parrocchiali è levata a modo di addizionale a quella dei poveri: ma un *atto* del parlamento ne fissò il *maximum*, il quale può tuttavia essere sorpassato per consenso di quattro quinti dei contribuenti; poi la tassa è sempre computata e controllata a parte, che è l' importante.

La tassa *d' illuminazione* è facoltativa: e per questa si fa distinzione tra proprietà costrutta e proprietà rurale, pagando i contribuenti a titolo di quella il triplo dei contribuenti a titolo di questa.

La tassa degli scoli immondi è duplice (*sewers rate* e *general sewers tax*): la prima, molto antica, pesa unicamente sugli occupanti, e la seconda, di data recente, pesa sugli occupanti e sui proprietari ad un tempo.

c) Per le spese generali di contea c' è la tassa detta appunto *di contea*. La somma votata dalla grande sessione (trimestrale) dei giudici di pace (è la *gentry*) viene ripartita fra tutte le parrocchie in proporzione della rendita totale delle proprietà tassate *pei poveri:* peraltro, siccome l' estimo per la tassa dei poveri è fatto a cura della parrocchia, l' autorità della contea non è obbligata a prestarvi cieca fede, e può invece, quando creda di averne dei buoni motivi, procedere ad una estimazione apposita, nominando all' uopo una commissione tolta dal proprio seno. Non parmi, e non credo, che ciò avvenga di frequente, forse accade di rado o quasi mai: ma intanto si ha una guarentigia

generale; e la parrocchia resta stimolata e impegnata a far bene l'operazione fondamentale dell'estimo, e a tener bene i registri, conciossiachè le facoltà della contea, se creda di dover procedere ad un' estimazione apposita, sono molto ampie e risolute, e gran parte degli incomodi e delle spese, quella in particolare delle novelle perizie, cade sulla parrocchia.

Nelle contee più piccole le spese di polizia si coprono colla tassa di contea; ma più frequente è il caso della tassa speciale, sebbene collocata sulla stessa base: nelle contee più ampie e popolose le spese di polizia si dividono ancora in locali e generali; queste cadenti sulla contea in complesso (esclusi, ben inteso, i borghi con polizia propria), e le prime sopportate dai distretti singoli, circoscrizioni appositamente introdotte; spese locali sono, per es., quelle del trattamento, del salario e del vestiario degli agenti di polizia di ciascun distretto.

La tassa *per gli asili dei pazzi* si applica mediante ripartizione sulle parrocchie, dove va in aumento della tassa dei poveri; e già s' intende che la ripartizione si fa in ragione della spesa relativa ai ricoverati di ciascuna parrocchia.

d) Varietà e moltiplicità maggiori si presentano *naturalmente* nei borghi.

Una tassa *di borgo* è la principale; e si verifica anche per questa ciò che si disse testè, della tassa di contea; il consiglio municipale può non accettare gli estimi già fatti per la tassa dei poveri in ciascuna parrocchia (il comune-parrocchia si estende dovunque, ed anche nel comune-borgo o città).

I borghi possono accordarsi colla contea per una polizia comune. Questo accordo colla contea è obbli-

gatorio per i borghi che hanno meno di 5000 abitanti ed i quali vogliano conseguire il sussidio governativo.

E qui, sempre di passaggio, mi sia lecita un' altra avvertenza. Poichè mi accadde di poter toccare delle tasse locali in Inghilterra, lo feci volontieri anche per il lustro che se ne riflette su altre mie proposizioni: questo non sarà sfuggito di certo al lettore, tuttavia mi permetto di ricordare almeno le mie proposte del consorzio politico di Comuni rurali (§. 34) e delle ripartizioni sui Comuni (§. 42).

Dicevo della tassa di polizia nei borghi: quelli che hanno polizia propria levano tassa speciale, sulla stessa base della tassa di borgo, ma colla importantissima differenza di ripartizione, che le proprietà costrutte pagano in ragione tripla delle rustiche: la tassa è previamente ripartita dal consiglio municipale in contingenti parrocchiali.

Ai borghi, piuttosto che alle parrocchie, spettano le tasse di cui dissi più sopra, *degli scoli* e *dell' illuminazione:* e se ne possono aggiungere, e se ne aggiungono infatti molte altre, tutte speciali, tutte calcolate a parte, parecchie levate insieme colla tassa dei poveri o con altra, ma tutte rivedute e controllate a parte, che è l' importante.

Il legislatore pensò talora di rendere più ordinata l' azienda locale, e così più utile in effetto e meno dispendiosa, ma salvo sempre il principio di giustizia a cui era già informato il sistema delle tasse locali. Da questo punto di vista volle regolare l' amministrazione dei poveri nelle singole parrocchie o *unioni* apposite di parrocchie. In epoca più recente (1858) emanò dal parlamento il *local-government-act,* concernente molti servizi *urbani.* L' adozione di questo atto è facoltativa; fu, cioè, una legge di invito, ma di invito onesto e

discreto (§. 34, *b*), e non fatto a sordi: e fatto sta che il *local-government-act* fu generalmente adottato dai grossi borghi, del tutto o in parte, con o senza modificazioni: e per l' applicazione si costituiscono dei *distretti*, i quali ora comprendono col borgo parrocchie vicine, ora sono circoscritti nel perimetro di uno stesso borgo. L' azienda di distretto abbraccia quei servizi di cui appare conveniente l' effettuazione in comune: polizia edilizia ed igiene, condotta dell'acqua potabile, mezzi per combattere gli incendi, cimiteri, illuminazione, macelli e lavatoi pubblici, e simili. Una *commissione locale* amministra; si leva una *tassa generale di distretto,* collocata sulle stesse proprietà su cui la tassa dei poveri, e ripartita in ragione della rendita annua già estimata nelle singole parrocchie, semprechè la commissione creda di poter attenersi alle stime parrocchiali; altrimenti fa procedere a nuove perizie. Strana, per noi, codesta possibilità di quattro estimi della stessa materia: ma non è che una possibilità, per ossequio ai principii di giustizia, e che guarentisce i contribuenti da errori ed abusi, e dal moltiplicarsi e perpetuarsi di questi. La tassa generale di distretto non cade peraltro sempre su tutta la proprietà imponibile, nè in egual proporzione: se una frazione del distretto, se qualche parrocchia non ha bisogno di un dato servizio, o vi provvede a parte, da sè, i suoi abitanti non pagano la parte di tassa di distretto che dipende da questo titolo. Inoltre alla tassa generale si accompagnano tasse *private*, per servizi specialissimi o per quelle diramazioni o prolungazioni dei servizi pubblici, che vanno a risolversi in servizi a privati: per es. la tassa generale serve a coprire le *spese generali* della condotta dell' acqua potabile; ma per fornir l' acqua a domicilio si leva una corrispondente tassa

privata; e in qualche grande città si pensa anzi a ritrarre un introito netto da questo e da qualche altro servizio privato. La tassa generale non cade, come dissi, *egualmente* sui contribuenti: e in verità, trattandosi di servizi *urbani*, aggravare egualmente la proprietà urbana e la proprietà rustica sarebbe una gravissima incongruenza, in Inghilterra: la proprietà rustica, adunque, paga soltanto nella ragione del quarto del reddito annuale.

e) I *continentali*, e particolarmente gli abitatori della Francia e dell'Italia, strabiliano, quasi restano scandolezzati, allo spettacolo di tanta varietà, difformità, moltiplicità di tasse e di aziende: ma hanno torto: tant'è, in materia di tasse locali l'uniformità e la giustizia stanno agli antipodi l'una dell'altra (§§. 4 *b*, 22 *b* e 29).

I pubblicisti del continente non comprendono, salve le poche ed onorevoli eccezioni, non comprendono che il sistema più logico, più giusto, più ordinato, di tasse locali, è quello appunto dell'Inghilterra: ma essi pare abbiano qui dimenticato affatto che la logica, la giustizia e l'ordine sono veramente logica, giustizia ed ordine, quando stanno nella sostanza delle cose e non solo nella forma, nel fondo e non soltanto sulla superficie; e viceversa, che la semplicità estrinseca, l'uniformità, l'euritmia superficiale, possono mascherare l'ingiustizia la più flagrante, il disordine il più confuso e caotico; ciò che avviene appunto là dove con una o più tasse generali e ripartite nella stessa proporzione, e calcolate in massa, cioè indipendentemente dai singoli oggetti a cui devono servire, si coprono le spese, prese anche queste in massa, di servizi molti, diversi, di portata ineguale, e di cui alcuni concernono benanco soltanto una frazione del corpo dei contribuenti, e perfino privati individui.

Per dare un esempio illustre, fa pena il vedere lo studio che il Franqueville mette a ridurre *l'esposizione* del sistema di tasse locali d'Inghilterra, del quale non comprende punto il valore sommo intrinseco, sotto i titoli e nei termini dell'empirismo consueto dei finanzieri e dei pubblicisti del continente: buon uomo, che crede di spiegare, e invece offusca ed imbroglia; crede di riordinare, e invece disordina, scompiglia, sovvertisce tutto: forza del pregiudizio! (1)

Les avantages du SELF-GOVERNMENT, scrive un altro buon francese a proposito del sistema inglese, *ne laissent pas de se trouver tempérés par la multitude des taxes perçues, qui spécialisant chaque cas isolé, empêchent les pensées générales et puissantes.* Non si può non stupire e dolersi di un personaggio, di un membro illustre dell'*Istituto*, che parla così, e a pochi passi dall'Inghilterra! Il signor Wolowski ripiglia poi imperterrito: *On se trompe étrangement* (grazie!) *quand, au lieu de se contenter* (scientifico!) *du principe général et approximatif de la proportionnalité, on pretend faire payer chaque service rendu par une contribution correspondante. On pense ainsi diminuer la charge qui pèse sur les pauvres, et augmenter celle qui pèse sur les riches* (no, si pensa agli elementi della giustizia, *do ut des, solve et repete, unicuique suum.* ecc.)*: on arriverait au résultat contraire* (?!); *en effet, c'est le faible* (ma come c'entra qui la *faiblesse?*) *auquel l'état social* (da buon francese, il signor Wolowski, nello stato, nel dipartimento, nel circondario, non solo, ma ancora nel comune, nella parrocchia, nelle imprese *locali* di comodi, di istruzione, di igiene, di ornato e

(1) *Les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre.* Paris, 1864; Chap. IV.

di lusso, sempre insomma e dovunque vede agire, o crede che possa agire un corpo civile, egli non vede che una cosa sola, l' État social) *procure relativement le plus d' avantages; c' est lui qui profite le plus de l' ensemble des dépenses publiques.* Sarebbe un perditempo, anzi un' offesa al lettore, l' arrestarsi a dimostrare che nelle parole del dottrinario francese non c' è senso comune (1).

Conchiuderò colle considerazioni finali di un *rapporto* presentato da due studiosi nel 1859 al signor Frère Orban, allora ministro delle finanze del Belgio, *sulle tasse locali nell' Inghilterra* (2):

« I contribuenti ottengono, in siffatto sistema, serie malleverie contro le spese di lusso. Nei paesi in cui il principio della concentrazione prevale, è molto probabile che una sola tassa locale sostituirebbe le diverse imposizioni dirette che esistono nel Regno Unito, perchè tutte all' incirca poggiano sulla medesima base; il lavoro di ripartizione e riscossione si troverebbe così grandemente semplificato. Ma la lunga pratica del *self-government* rende gl' Inglesi poco sensibili a siffatto genere di vantaggi: in materia d' imposte, eglino amano di veder chiaro nei loro affari, ed amministrarli da sè; e per introdurre una rigida economia nelle spese locali, nulla han trovato di meglio che il destinare una separata tassa ad ogni ramo di spese. Così soddisfano il sentimento di equità che regna fra loro

(1) *Journal des économistes*; Nov. 1864, pp. 156-157, e 159.

(2) È la sorgente alla quale attinsi la maggior parte delle notizie che precedono: quel rapporto lo trovai integro in un volume di miscellanea, della biblioteca della Camera: ne fu pubblicata una traduzione per estratto nella *Rivista dei Comuni Italiani* del 1863.

con tanta efficacia: una tassa unica colpirebbe tutti gli abitanti in proporzione alle loro sostanze, ma senza riguardo al particolare vantaggio che ciascuna ricavi dalla spesa; laddove, nel sistema delle tasse speciali, ciascuno contribuisce insieme proporzionatamente ai suoi averi ed ai vantaggi che deve ritrarre dal prodotto della tassa. »

§. 53.

Le tasse locali in altri paesi.

a) Il principio della corrispondenza giuridica e contabile tra tasse e spese locali è conosciuto e praticato in molti altri paesi, sebbene in nessuno così sistematicamente e minutamente come in Inghilterra: credo che l'assenza completa di tale principio si abbia soltanto nei paesi meno stimati e meno stimabili sotto l'aspetto della libertà, della civiltà e della prosperità. Perfino la Francia ci offre l'esempio di lodevole ossequio al principio: ed è cosa deplorabile che mentre si imitarono qui molte istituzioni francesi poco o punto imitabili, non si abbia posto mente al poco di buono e degno di imitazione.

Dall'opera di Esquirou de Parieu sull'*imposta* rilevasi adunque quanto segue.

b) « La legge 10 maggio 1838 costituì definitiva-« mente in Francia il *bilancio dipartimentale*, nel modo « in cui esiste oggidì. Secondo l'art. 10 le entrate « comprendono:

« I. Il prodotto dei centesimi suppletivi ai tributi « diretti, *destinati* con la legge di finanza alle spese « ordinarie dei dipartimenti, e la parte serbata al di-« partimento nel fondo comune stabilito con la mede-

« sima legge. Questi centesimi non gravitano che sul
« tributo prediale, sul personale e sul mobiliare. *Le*
« *spese a cui*, insieme con certi prodotti eventuali, *de-*
« *vono provvedere*, sono note sotto il nome di *obbli-*
« *gatorie* o ordinarie. »

È noto che il dipartimento francese è più veramente una circoscrizione *governativa* che non una circoscrizione *provinciale;* l' efficienza dipartimentale è principalmente conflata di funzioni o incombenze di Stato: ed il lettore vedrà la congruenza peculiare dei centesimi supplettivi a coprire le spese obbligatorie del dipartimento (§. 21, *a*, *c* e *d*).

« II. Il prodotto di centesimi suppletivi e facoltativi,
« votati annualmente entro i limiti di legge, per sop-
« perire alle spese facoltative di utilità dipartimentale:
« il consiglio generale ne ha la disposizione esclusiva.

« III. I prodotti di centesimi suppletivi straordinari,
« *quasi* sempre sulle quattro principali contribuzioni
« dirette. »

Qui non c'è forse, parlando in generale, la corrispondenza di giustizia; ma c'è almeno ordine formale, conti a parte, stanziamenti di tasse e spese in corrispondenza continua.

« IV. Il prodotto di centesimi supplettivi, *destinati*
« dalle leggi generali a *vari* rami del servizio pubblico,
« cioè: 5 cent. al più per le strade vicinali; 2 cent.
« per ispese dell' istruzione primaria, gravitanti sui
« quattro tributi; 5 cent. per il cadastro, gravitanti sul
« solo tributo prediale. »

Qui poi abbiamo anche la corrispondenza di giustizia, in quanto è possibile coi soli centesimi suppletivi.

c) « I centesimi suppletivi alle tasse dirette occu-
« pano un posto importante fra le entrate dei Comuni,
« meno importante però che fra quelle dei dipartimenti;

« circa un quarto del bilancio comunale, mentre nel
« bilancio dipartimentale ascendono a più di 3|4.
« La legge 18 luglio 1837 ha definitivamente fissato
« la nomenclatura delle entrate e spese municipali.
« Delle entrate *alcune* sono *particolarmente destinate*
« a sopperire alle spese obbligatorie.
« *Le imposizioni sono ordinarie o straordinarie*
(questo è particolarmente notevole per noi). « Le
« prime comprendono i centesimi ordinari addizionali
« sulla tassa prediale, sulla personale e mobiliare, e
« vi si comprende anche la parte attribuita ai Comuni
« nella tassa patenti. Le imposizioni straordinarie gra-
« vitano di regola sui quattro tributi diretti, eccetto i
« centesimi relativi agli stipendi delle guardie campe-
« stri, che si pongono soltanto sulla prediale (legge
« 28 messidoro, anno III, e 21 aprile 1831), e dei
« centesimi per borse e camere di commercio, che si
« prelevano sulla tassa delle patenti (legge 28 ventoso,
« anno IX) ». Benissimo!

d) Nel Belgio il principio della corrispondenza ha un' applicazione anche, e molto, più soddisfacente per la giustizia. Ma non starò a riferirne, che sarebbe un perditempo. D'altronde ne sappiamo già qualche cosa: la legge 10 aprile 1841 sulle strade comunali o vicinali, è tutta un ossequio al principio dell' ordine di giustizia (§. 35, *c*): il sistema delle barriere sulle strade nazionali e provinciali ha lo stesso merito intrinseco (§. 43, *e*). Se si tratta di imporre centesimi addizionali straordinari per contribuire alla spesa di una nuova strada provinciale, la gravezza cade, o soltanto o principalmente sul contributo fondiario. Fra le peculiarità caratteristiche sono, esempligrazia, notevoli, che se trattasi di erezione di scuole, gli addizio-

nali straordinari cadono preferibilmente sulla contribuzione personale; se trattasi di mantenere un corpo di pompieri, si conteggia una tassa speciale e la si colloca sulle proprietà urbane cioè costrutte. Feci nota della tassa speciale sul bestiame per assicurazione contro i danni delle epizoozie (§. 45).

Queste ed altre consimili particolarità mi saltarono all'occhio nello svolgere le pagine della raccolta delle leggi del Belgio: ma credo che la legislazione di quel paese meriterebbe da parte dei nostri legislatori uno studio attento anche per ciò che spetta all'assetto finanziario dei Comuni e delle Provincie.

§. 54.

Riforma del bilancio comunale.

a) È ormai tempo di raccogliere le vele e di venire alla formula pratica del novello regolamento dei bilanci locali.

Allo stato attuale delle cose, cioè del sistema, o per dir meglio, dei sistemi tributarii comunali, un riordinamento di giustizia dei bilanci non può che restare molto, ma molto, al di qua dell'ideale, ed anzi per molti Comuni è quasi o affatto impossibile un qualunque riordinamento *sostanziale*. Come si fa, domando io, a riformare secondo giustizia il bilancio delle più migliaja di Comuni rurali che vivono di sovrimposta? Come si fa a riformare secondo il principio della correlazione, di una correlazione anche soltanto approssimativa tra la natura delle spese ed il dovere dell'imposta, il bilancio dei non pochi Comuni urbani che

vivono quasi soltanto di dazio di consumo? Ecco, per un es., il bilancio 1868 della città di Savona.

Totale uscita . .	L.	515,603,31
Totale entrata . .	«	479,090,57
Da sovraimporre .	L.	36,512,74.

A giudicarne secondo il criterio volgare si direbbe che non c'è malaccio: ma se se ne penetri l'interno, se se ne considerino gli elementi, ognuno che abbia idea di giustizia in materia di imposte, dirà che è pessimo, che è mostruoso. Infatti, ecco il prospetto della categoria *tasse e diritti diversi*.

Dazio di Consumo	L.	345,000
id. Sulla vendita al minuto . . .	«	22,000
Diritto di peso pubblico	«	1,800
id. di piazza.	«	800
Tassa sui cani	«	200
Licenze per feste da ballo	«	200
Diritti d'esame di licenza nello Istituto tecnico	«	720
Diritto sull'estrazione delle zavorre .	«	200
	L.	370,920

Vale a dire:

Consumazione, e di articoli di prima necessità sopratutto, . . .	L.	368,800
Il commercio, e l'agiatezza, e i godimenti di lusso ecc. ecc. .	«	2,120

E ciò io dico che è mostruoso. C'è ancora la sovrimposta, che viene ad occupare un certo tratto dell'immensa distanza; ma la sovrimposta non è oggi un'entrata normale, e non spetta, in buona ragione, alla azienda propriamente locale; e qui, in questo bilancio non basta, o appena, a compensare le spese di Stato;

che se, per un' ipotesi, le spese di Stato cessassero, o fossero assunte in un conto a parte con la distinta applicazione di altri proventi, poniamo, con assegnazioni sui proventi della fondiaria governativa e delle dogane, il bilancio resterebbe tale e quale, solo che le spese pareggerebbero, o all' incirca, le entrate.

b) Per bilanci siffatti non è possibile se non se un riordinamento quasi soltanto formale, cioè la più razionale classificazione delle spese, e poi la contrapposizione, la meno lontana possibile dalla giustizia, degli introiti e delle gravezze. Con ciò si avrebbe intanto il vantaggio di rendere evidenti anche ai ciechi le enormi incongruenze sostanziali, sarebbe a tutti segnalata la necessità di una riforma tributaria ; e se il legislatore sancisse almeno l' esclusione dal passivo di quelle spese non necessarie alle quali più ripugna la natura dei cespiti in vigore, nessuno troverebbe a ridire, e se, facendo un altro passo, il legislatore prescrivesse in generale che per date spese si debba ricorrere a quello piuttosto che a quell' altro dei cespiti in vigore nei singoli Comuni, tutti dovrebbero applaudire. Definito, per es., quali siano da annoverarsi fra le spese di lusso urbano, se il legislatore dicesse : per simili spese non saranno applicati i proventi del dazio di consumo, e tanto meno si potrà usare della facoltà di sovrimporre alla tassa fondiaria rustica, ma bensì si dovrà ricorrere o ad un aumento della tassa sul valor locativo, o ad una sovrimposizione sulla tassa governativa di ricchezza mobile, o a tasse locali sui godimenti e oggetti di lusso, il prodotto delle quali dovrà anzi essere particolarmente applicato alle spese in parola: chi non applaudirebbe a siffatto provvedimento? Insomma la forma trarrebbe seco, più o meno rapidamente, la sostanza.

§. 55.

Passivo

a) Veduta così di bel nuovo la opportunità pratica di una riforma *estrinseca*, cioè della sola compilazione dei bilanci, anche indipendentemente da una riforma dei tributi, dobbiamo in primo luogo trattare della compilazione della parte *passiva*. Per procedere più sicuramente, e discorrere più utilmente, prendo in mano un bilancio, quello della città di Modena, progetto pel 1868.

Ma ecco subito, prima ancora di portare l'occhio sulle *categorie*, ecco una incongruenza che tradisce essa sola la falsità del sistema. La parte *Entrata* precede la parte *Uscita*. Che i privati procedano così, sta bene; non dovrebbero mai fare altrimenti: per i privati è l'entrata che giustifica la spesa, è la spesa che corrisponde all'entrata: ma pei corpi civili, Comune, Provincia e Stato, è per l'appunto il contrario, cioè la spesa, l'uscita, giustifica, anzi vuole l'entrata, e questa deve corrispondere e quella, nè più nè meno. E qui amo di ricordarmi che questa *memoria* deve andare sottoposta al giudizio di uomini sapienti, per togliermi dalla necessità di dimostrare l'evidenza, opera fastidiosa. Del resto la proposizione trova la sua dimostrazione in questa stessa *memoria*, nelle cose dette in molti incontri. Il processo che è sempre logico per i privati, è logico per il Comune e per gli altri corpi civili soltanto per ciò che spetta al *patrimonio* comunale, o provinciale, o demaniale.

b) I. *Spese patrimoniali*. Per questo adunque si dovrebbe fare un bilancio a parte, e il residuo netto tenerlo

a conto per poterlo applicare a dovere, cioè a coprir quella fra le spese di *generale* utilità, che parrà più in diritto di assorbirlo. Non sarà peraltro un inconveniente che la spesa patrimoniale figuri fra le spese sociali, e l'entrata patrimoniale fra le entrate sociali, purchè sia in testa alle due serie, e dal sommato dell'entrata si deduca tosto il sommato della spesa, per aver subito a disposizione il *netto* residuante.

Pare infatti che ciò avvenga, fino ad un certo punto, coi bilanci attuali: ma *pare*, conciossiachè già in questa prima *categoria* vedo spese che non sono del patrimonio ma dell'azienda sociale, e non vedo spese veramente patrimoniali. Le spese, siano ordinarie, siano straordinarie, dipendenti dai mutui passivi assunti, siccome avviene infatti, per l'azienda sociale, non sono passività patrimoniali; esse devono invece figurare in conto spese dei singoli rami dell'azienda per i quali i prestiti furono assunti. Sono fatti in blocco, e come si fa a ripartirli? Che non si facciano in blocco, ma in relazione ai bisogni straordinari dei singoli rami dell'azienda. Ma ciò potrà valere pel tratto successivo; e intanto? Capisco; nessuno è più di me convinto che trattasi di portar luce ed ordine in un caos: se non si può andarne fuori, riparare al mal fatto a rigor di giustizia, converrà appigliarsi a transazioni equitative: ma ciò vi convinca viemmeglio della necessità urgente di andarne fuori ad ogni costo.

Il passivo patrimoniale deve comprendere le spese che vengono confuse colle spese di amministrazione, art. 11, 12, 13, 14 e 18, cioè l'imposta sui beni rurali e sui fabbricati del Comune, e sui redditi della ricchezza mobile patrimoniale, e la tassa sulle manimorte di spettanza del Comune, e la spesa di assicurazione contro gli incendi, di case comunali: poi la

spesa di manutenzione delle case ed altri edifizi od opifizi comunali, che figura alla *categoria sesta*, art. 52; e qualche altra consimile, quale si trova anche fra le straordinarie.

c) A proposito delle spese che si qualificano come straordinarie, occorre di fare una osservazione, e di fissare una norma generale, dettata anch' essa dal principio supremo della corrispondenza giuridica e contabile.

Ora le spese straordinarie non soltanto vengono assunte in un secondo *titolo* distinto, ma ancora non sono specificate in rigorosa e chiara corrispondenza colle spese ordinarie. Da questo lato il bilancio comunale è anche da meno del bilancio provinciale. Inoltre la *straordinarietà* di molte singole spese è almeno problematica, se non rispetto alla loro individualità, certamente rispetto alla loro specie. Lo *straordinario* è in oggi veramente enorme (1): ma lo si deve attribuire non tanto ad insipienza o ad imprevidenza, quanto all'intenzione di non sgomentare il pubblico ed i contribuenti, e di illudere sè stessi e gli altri, e di dare un passaporto a spese di opportunità controvertibile. Ma comunque sia, ciò che importa è che ad ogni categoria, se non anche ad ogni articolo, di spesa ordinaria tenga dietro immediatamente l' indicazione della spesa straordinaria che vi si rannoda.

In particolare la spesa straordinaria di *servizio ed estinzione* dei prestiti passivi deve andare distribuita sulle categorie e articoli di spese di quei servizi per le occorrenze straordinarie dei quali furono contratti i prestiti. Già si intende che il Comune non deve avere

(1) Negli anni anteriori al 1867 stette alle spese ordinarie come 1 a 3.

debito *consolidato;* assunto un debito, deve essere attivato immediatamente il processo di estinzione (§. 46), constatandosene *ipso facto* nel bilancio la responsabilità, ed imponendo a chi tocca l' onere dell' estinzione.

Ed ora entriamo finalmente nel vivo.

d) La teorica la quale deve essere il fondamento della novella composizione delle categorie di spese è nella trattazione precedente, delle competenze d' azione e della responsabilità pecuniaria od obbligazione contributiva.

Per parte mia non saprei veramente dire dietro quali principii furono circoscritte e conflate le categorie del bilancio comunale come oggi sta. Io vedo dovunque amalgame inesplicabili: oso dire che il regolamento del bilancio comunale è un caso flagrante del più cieco empirismo. Come mai, per un esempio, il complesso servizio dello *stato civile* fu compreso nelle *spese di amministrazione?* È un servizio a sè, speciale, di una certa natura che noi sappiamo esser quella di *servizio di Stato......* Appunto, noi lo sappiamo, ma non lo sapeva, e non si curò di saperlo, chi dettava le regole di compilazione del bilancio; ed i servizi e le spese di Stato non essendo per tali conosciute, e non potendo quindi domandare una sede propria nel bilancio, fu necessità installarle in qualche modo, alla ventura, o secondo parvenze estrinseche, o tenuto conto della loro entità singolare.

Mancando la luce di un principio supremo di ordine di giustizia, non avendosi nè la cognizione della natura dei servizi, nè lo scopo di istituire poi una corrispondenza di giustizia tra tasse e spese, il regolamento del bilancio non poteva insegnare se non se un frazionamento qualunque del caos, dimanierachè questo caos si riproducesse in ogni riparto o categoria di spese.

Ma l'opera regolamentare è facile, procede spontanea, e perspicua e soddisfacente per tutti, quando definita la natura dei singoli servizi, e constatata la responsabilità della spesa, e prefisso lo intento della corrispondenza tra tasse e spese: e noi che abbiamo fatto quegli studi, e miriamo a questo intento, potremo procedere senza intoppi nella faccenda.

e) II. *Spese rimborsabili.* Le spese rimborsabili avendo già il proprio corrispettivo di entrata, e non essendo radicate in competenze comunali, ma venendo fatte dal Comune per conto altrui, e per comodità di questi, non possono andar distribuite nelle categorie delle spese dell'azienda pubblica comunale; e devono bensì essere assunte in una categoria apposita. Di tali spese, o anticipazioni, ce n'è di ordinarie e di straordinarie; ma la distinzione non avrebbe importanza, voglio dire che non avrebbe nessuna utilità, avvegnachè, ordinaria o straordinaria che sia, un'anticipazione ha sempre in sè il suo titolo di corrispettivo, suppone necessariamente il rimborso: bensì il Comune dovrebbe, una volta per sempre, costituirsi un fondo congruo per le anticipazioni.

Tra le spese rimborsabili verrebbero principalmente quelle della pigione per la giudicatura o pretura, e per il carcere mandamentale, quella del trasporto di militari, di indennità di via e trasporto dei poveri ecc. e per gli alloggi di ufficiali militari; poi le spese di esazione di imposte governative; poi le spese fatte per conto della Provincia o di altri Comuni, o anche di consorzi e individui privati. Nei grossi Comuni, in quello, per es., di Modena, questa categoria comprenderebbe forse 20 articoli, o partite, le quali ora sono disseminate nelle varie categorie, e anche confuse con spese proprie del Comune.

f) III. *Spese di Stato.* La prima categoria delle spese spettanti realmente all'azienda comunale e che si risolvono in un carico da sostenersi mediante imposte, è quella delle *spese di Stato.* Non ho più bisogno di dimostrare il perchè questa categoria debba occupare il primo posto, subito dopo le spese patrimoniali e le spese rimborsabili (§. 5 *b*): a complemento della ragione che conosciamo aggiungerò, che la somma di queste spese deve pur trovare il suo corrispettivo al disopra dei cespiti propriamente locali, e che i cittadini abitanti o aventi dei beni nel Comune non devono contribuire come membri del Comune stesso, ma come cittadini dello Stato (§§. 5 e 21, e altrove): come lo Stato ha la precedenza sul Comune, così il debito dei cittadini verso lo Stato prevale al loro debito verso il Comune. Gli oggetti precipui dell' azienda comunale di Stato sono:

Servizio dello stato civile (locali, personale, registri, oggetti di cancelleria, mobilio) (art. 16 e altri).

Spese di giustizia (art. 24, 25, 26, 27, 87).

Pubblica sicurezza (art. 57 e 58: straord. art. 40).

Guardia nazionale (art. 43, 44, 45, 46).

Servizi militari (art. 73).

Festa nazionale (art. 70).

Fra le spese di Stato devono pur venire le spese non rimborsabili sostenute per l' applicazione delle imposte governative, quella, per es., relativa al sindacato della ricchezza mobile (art. 25).

Anche le spese che si chiamano propriamente *di amministrazione* sono molto più di quello che sarebbero se il Comune non avesse dallo Stato tante incombenze (§. 16 *a*, *c*): locali d'ufficio, personale alto, medio e basso, spese di materiale, cioè di mobilio, di registri ed articoli di cancelleria, ed altri ancora oggetti di spese d'amministrazione avrebbero pro-

porzioni molto minori. Fra le spese comunali di Stato potrebbe adunque, e dovrebbe, essere compresa una quota parte della spesa complessiva d'amministrazione. Non potrebbe essere il caso di una *spesa rimborsabile*, dal momento che per legge di Stato la spesa è fatta dal Comune in nome proprio, e deve essere collocata sulla ricchezza del Comune stesso. Conviene poi che sia assunta fra le spese comunali di Stato a motivo della competenza passiva, cioè in vista della corrispondenza della necessaria imposizione colla natura della spesa e colla estensione o portata generale della sua utilità (§§. 41 *b*, 21, 50).

Anche una parte della spesa complessiva per l'istruzione elementare potrebbe ragionevolmente figurare fra le spese di Stato (§§. 15 *e*, 16 *c*, 50): dico soltanto dell'istruzione elementare, perchè qui soltanto ha legittima influenza la ragione di Stato, e si può segnalare un interesse di ordine pubblico giuridico.

g) IV. *Polizia urbana ed igiene* in senso stretto. Le spese che ora vengono in questa categoria devono essere assoggettate ad una liquidazione, per sceverare quelle spese e quel tanto di ciascuna spesa, che non spettano alla vera e generale necessità, e che devono passare fra gli elementi di una novella categoria delle *spese di pubblica comodità e lusso urbano*. Per es. delle L. 40,056 per la spesa di illuminazione notturna delle vie e piazze (art. 29) un buon terzo deve esser messo in conto fra le spese di lusso; e altrettanto si può dire della spesa di spazzamento ed annaffiamento delle vie. Inoltre la spesa delle guardie del fuoco e delle trombe per gli incendi deve essere considerata distintamente. D'altra parte nella categoria in discorso possono e devono entrare alcune spese, o parte di esse, che sono comprese nella categoria dei lavori pubblici; e parte

della spesa per manutenzione di acquedotti, pozzi, fontane pubbliche (art. 47); e la spesa per manutenzione di fogne e pozzi neri (art. 51): poi ancora, ma salvo il caso di un conto a parte pel servizio mortuario, le spese per guardiani e becchini (art. 68). ed in parte, se non tutta, la spesa per sistemazione di cimiteri; e finalmente frazioni di partite a stralciarsi da più articoli di altre categorie sì dell' ordinario che dello straordinario.

h) V. *Pubbliche comodità e lusso urbano.* Accennai or ora ad una novella categoria, delle spese di *pubbliche comodità e di lusso.* Oltre che una parte di alcune delle spese che ora vengono totalmente fra quelle di polizia urbana, questa novella categoria comprender dovrebbe la spesa di manutenzione di piazze, viali e passeggi pubblici (art. 50), quelle della banda civica e della dote o sussidio annuo ai teatri (art. 71 e 72), poi alcune spese della parte straordinaria, come quelle agli articoli 18, 20, 38 e 41 (1), ed altre che concernono opere di maggior comodità e di ornato. Anche le spese di culto fatte dai Comuni, in un paese dove c' è tanta sovrabbondanza di servizi religiosi e di funzioni di culto, si possono con ragione annoverare fra le spese di lusso, quando non siano oneri patrimoniali, chè in tal caso avrebbero sede fra le spese patrimoniali (art. 67 e 69 dell' ordinario, e 36 dello straordinario). Monumenti, abbellimenti monumentali di edifizii pubblici, commissione d' ornato, e tutto insomma che spetti al maggior comodo dei cittadini ed al lustro della città, o dell' abitato del

(1) Lavori pubblici straordinari nei passeggi pubblici, corsie di granito, e simili.

Comune qualunque sia, deve andar in conto di spese di lusso.

i) VI. *Istruzione elementare.* Le spese della istruzione così detta pubblica (§. 13, *e*) devono essere spartite in due categorie, secondo che spettano all'istruzione elementare, o ad istruzione di altra specie o di grado superiore, e alle comodità didattiche, ed alle istituzioni conferenti alla coltura scientifica ed artistica. La ragione di questa distinzione fu già accennata nella trattazione precedente, in più incontri, e sta principalmente in ciò che la ragione di Stato è interessata alla massima diffusione della istruzione elementare, mentre pei gradi superiori dell'istruzione, e in genere per tutte le altre specie di istruzione, vien meno l'interesse di quella, fino a svanire del tutto, e subentra più sentito e più attivo l'interesse privato, e tanto più sentito e attivo quando una buona istruzione elementare sia retaggio generale; è certo che dove sia molto diffusa l'istruzione elementare hanno più copioso alimento gli istituti privati, sicchè vien meno il bisogno di iniziativa o concorso da parte dei corpi civili (§. 30).

Quali siano spese dell'istruzione elementare è cosa evidente a tutti; noterò soltanto che vi si possono comprendere benissimo le spese per l'istruzione normale, e forse i sussidi per gli asili d'infanzia, in quanto vi si predisponessero i fanciulli ad adire alle scuole elementari più presto o con più pronto profitto.

j) VII. *Istruzione non elementare.* Scuole ginnasiali, licei, scuole tecniche, scuole di disegno, di musica, spese per incoraggiamento di scienze e belle arti, scuole professionali, cioè di legge, di medicina, di matematica superiore, biblioteche pubbliche, gabinetti di fisica e di storia naturale, musei di antichità:

questi e simili oggetti devono costituire nel bilancio delle spese una categoria a sè, distinta affatto dalla categoria delle spese d' istruzione clementare. E non occorre di aggiungere qui altro, a giustificare la proposizione.

l) VIII. *Beneficenze.* Le beneficenze vogliono naturalmente anch'esse una categoria a sè; astrattamente parlando, esse non dovrebbero far comparsa nei pubblici bilanci; un po' la ragione di Stato, un po' l' amore del prossimo, e un po' anche l' ambizione municipale, fanno sì che di tali spese ve ne siano più o meno in tutti i bilanci municipali. Il finanziere deve prendere, qui, le cose come sono; mi sia peraltro lecito di augurare che la beneficenza sia, in uno stesso luogo, tutta raccolta in una mano sola e più adatta ad amministrarla: una persona collettiva creata appositamente, e di carattere misto, civile, cioè, e religioso, potrebbe far meglio, ed avrebbe anche veste per fare appello, nelle occorrenze straordinarie, alla carità dei cittadini. Non posso dilungarmi, sebbene tema di essere frainteso; mi restringerò a dire che tutti devono almeno ammettere che tra il bisognoso e l' agiato, tra il beneficato ed il benefattore l' *esattore* comunale, o governativo che sia, non fa bella figura, non interviene molto legittimamente: questo intervento del municipio e del suo esattore è, peraltro, meno illegittimo, e può perfino passare per giustificato quando il sistema dei tributi e delle contabilità comunali sia siffattamente ordinato che le spese di benfieenza cadano sulle persone agiate, e soltanto su di esse, e possibilmente in una certa ragione progressiva: sono le classi agiate che hanno particolarmente l' obbligo *morale* della beneficenza. Vero è, che non sono nè soltanto nè principalmente

le classi agiate che decidono degli affari comunali e delle spese da porsi nel bilancio.

Il municipio di Modena non ha creduto di avere qui tanta materia da fare una categoria distinta di spese, e disseminò le spese di beneficenza in altre categorie: e per verità nel sistema attuale non si vede nemmeno per qual ragione le spese si abbiano da dividere *in categorie;* e si possono raggruppare impunemente, e senza conseguenze di sorta alcuna, in una stessa categoria spese di beneficenza e spese d' istruzione, spese d' amministrazione e spese patrimoniali, anzi spese di tutte le specie. Non così secondo i dettami della giustizia dell' imposta e dell' ordine di ragione.

Nella categoria delle *spese di beneficenza* devono comprendersi le spese che agli articoli 39, 40, 75, 76 e 77 (1) del passivo ordinario, e qualche parte di altre spese di carattere misto, per es. di quella che all' art. 60: nel passivo straordinario si trovano l' art. 30 e l' art. 39, da assumersi nella categoria delle spese di beneficenza (2). Del resto è molto probabile che colla liquidazione generale dei servizi e delle contabilità emergerebbero altre spese di beneficenza, ora involte e celate in articoli di spese di altra specie (3). Devo anzi

(1) 39. Pensione d' infermi negli ospedali.
40. Pensione di cronici nel ricovero.
75. Assegni ad istituti di beneficenza.
76. Limosine e distribuzioni ai poveri.
77. Concorso al mantenimento di esposti.
60. Scuole per sordo-muti, asili d' infanzia.

(2) Concorso per mandare gli scrofolosi ai bagni marini, ed assegno per minestre ad alunne di scuole femminili. Questo assegno figura fra le spese d' istruzione pubblica!

(3) Si avrebbe insomma una categoria per l'egregio ammontare di ben 40,000 lire.

soggiungere che anche i bilanci che portano una categoria distinta per le spese in questione, come, per un esempio, il bilancio della città di Milano, hanno spese di beneficenza in altre categorie, e non solo involute o confuse in articoli di spese d'altra specie, ma onninamente e manifestamente di beneficenza.

m) IX. *Lavori pubblici*. La categoria consacrata alle spese per *lavori pubblici* va in gran parte a dileguarsi, cioè per tutta quella parte che concerne i lavori pubblici urbani, i quali passano naturalmente nelle categorie a cui spettano distintamente; così, per es., le spese di manutenzione di acquedotti a comodo della popolazione, di pozzi e fontane pubbliche, di piazze, viali e passeggi pubblici, di selciati, fogne, pozzi neri, vanno o nella categoria dalla polizia urbana ed igiene, o in quella delle pubbliche comodità; la manutenzione degli edifizi di ragione comunale si decompone, e va distribuita nelle categorie dei servizi ai quali gli edifizi sono destinati, o resta nella categoria delle spese patrimoniali (art. 48, 50, 51 e 52). E lo stesso dicasi delle spese straordinarie di lavori pubblici, che agli articoli 17, 18, 19, 20, 21, 27 e 28: quest'ultimo, che reca un *assegno per riduzione della sala comunale per le sedute pubbliche,* sarebbe una spesa straordinaria di amministrazione.

Restano adunque quasi soltanto i lavori pubblici *extra moenia*, cioè le spese relative a strade comunali foresi, alle arginature e ripari ai fiumi e torrenti, ai cantonieri, ecc.; spese in parte ordinarie ed in parte straordinarie.

n) In tutti i bilanci c'è una categoria più o meno numerosa di spese così dette *diverse*. È il rifugio ultimo dell'empirismo, il quale vi consegna le spese che si trova di avere ancora *disponibili* dopo la con-

fezione delle categorie, o sia per dimenticanza, o sia per non aver saputo risolvere in quale categoria *denominata* potessero fare figura meno disarmonica. Con una sistemazione razionale del bilancio codesta categoria delle spese diverse va in dileguo del tutto. Infatti di otto titoli che si leggono sotto tale categoria nel bilancio di Modena, *passivo straordinario*, due spettano alla beneficenza, tre altri alle spese di lusso, uno alla pubblica sicurezza, e quanto agli altri due, sarebbe a vedersi a che servir dovevano *le colonne ed i marmi* acquistati dal R. Demanio, ed i Modenesi potranno dire a che servano *le campane della Torre maggiore.* E più facile ancora riesce la distribuzione delle spese diverse *ordinarie* sulle altre categorie; e fu anzi in gran parte già fatta: sono diciannove articoli; dei quali alcuni vanno fra le *spese rimborsabili*, altri fra quelle *di Stato*, altri colle spese di *comodo e lusso urbano,* e così via via, finchè non rimane che l'art. 79, *fondo a calcolo per le spese casuali ed impreveduté;* il qual *fondo*, peraltro, deve ancor esso scomparire con un sistema razionale, secondo il quale l'impreveduto sarebbe molto minore, e ad ogni modo vi si dovrebbe provvedere con un margine da lasciarsi nell'assegnazione dei mezzi, cioè dell'entrata corrispondente a ciascuna categoria di uscite, o con un fondo congruo per ogni categoria.

o) X. *Spese specialissime.* Vi sono spese di servizi generali, quali sono particolarmente le spese di Stato, le spese d'amministrazione, le spese di polizia urbana ed igiene; vi sono spese di servizi speciali, quali sono quelle che non importano una responsabilità contributiva generale: ma vi sono poi spese di servizi specialissimi, le quali additano per sè stesse una responsabilità contributiva limitata e determinata, o sia che spettino onninamente

ad una distinta categoria di interessi o di persone, o sia che si risolvano in una serie di servizi a privati, o sia che importino anzitutto ed immediatamente prestazioni o comodità a privati. Queste ultime spese non possono, secondo i principii dell'ordine di giustizia, andar confuse colle spese di generale necessità, e nemmeno con quelle che importano una responsabilità contributiva molto estesa e meno determinata: esse devono avere il rispettivo conto a parte, in una categoria, se si vuole, di spese specialissime.

La spesa del complesso servizio delle guardie a fuoco, o pompieri, è una di queste; locali, stazioni, personale, macchine ed attrezzi, la spesa di tutto ciò non può cadere se non sui proprietari ed abitanti delle case; quindi, conto a parte. Borse di commercio, mercati coperti e serviti a cura e spesa del municipio, macelli pubblici, bagni pubblici, e simili, sono stabilimenti la spesa dei quali incombe evidentemente a quelli che ne approfittano; anche il servizio dei cimiteri potrebbe stare da sè: come si debba e si possa provvedere per simili spese, dirò poi; qui trattasi della sede competente alle spese comunali nel bilancio; e importava di affermare che alle spese in questione compete una sede distinta.

p) XI. Delle *spese d' amministrazione* mi importa soltanto di affermare che esse devono subire un lavoro di liquidazione, per sceverarsene tutte quelle parti e parcelle che spettano ai singoli servizi, e possono esserne praticamente sceverate: di qualche stralcio fu già detto (§. 55 *d, f*), ma c' è altro: fra le spese d'amministrazione nel bilancio di Modena vedo L. 43,747 80 per stipendi degli impiegati della Segreteria e Catasto comunale; va bene quanto alla Segreteria, ma pel Catasto convien vedere se e quanto interesse vi abbia l' azienda di

Stato, per il competente stanziamento fra le spese di Stato: vedo L. 5,821 20 qer stipendio d' architetti, periti ed altri impiegati diversi: sempre confusione di elementi eterogenei: è necessario che un municipio abbia architetti fra i suoi impiegati? Sia pure, ma il loro stipendio deve comprendersi fra le spese dei servizi a cui cooperano, che saranno, o quelle delle comodità e dell' ornato pubblico (V), o quelle dei lavori pubblici *extra moenia,* opere idrauliche ecc. (IX). Insomma tra le spese a togliersi di pianta, tali e quali, per portarle nella categoria competente, e gli stralci a farsi mediante una liquidazione, le *spese di amministrazione* si ridurrebbero certamente a meno di due terzi di quello che figurano essere in oggi, con qualche meraviglia di tutti coloro che non sogliono scalfire la superficie delle cose, e si lasciano illudere dalle denominazioni. Nel bilancio di Modena, per es., le *spese di amministrazione* riescono, tra ordinarie e straordinarie, al sommato di L. 131,531 70: il totale generale del passivo è di L 894,912 02: c'è da strabiliare, da scandolezzarsi? niente del tutto; badate bene, e le spese di amministrazione propriamente dette vi risulteranno in meno di 80 mila lire: bisogna togliere la confusione delle spese di servizi colle spese di amministrazione generale dei servizi.

q) Il lettore non crederà, spero, che io creda di aver fatto il disegno del novello edificio: mio intendimento era, e non poteva essere che di tracciare alcune linee, le principali, e di fare un abbozzo: un lavoro più maturato e minuto, fatto colla scorta delle *contabilità* di parecchi Comuni, porterebbe probabilmente a modificare le linee tracciate, e tirarne qualche altra: ma l' idea, il concetto generale, resterebbe, e non potrebbe anzi non averne maggior lustro. Nè io ho

creduto di dover dare un disegno definitivo, in primo luogo perchè trattai dei bilanci a titolo di complemento riassuntivo della trattazione delle finanze locali; in secondo luogo, perchè l' angustia del tempo non permetteva una trattazione molto analitica, e perfetta, della compilazione dei bilanci; e finalmente perchè un siffatto lavoro sarebbe stato precoce, e senza molta utilità pratica. Infatti il sistema tributario comunale è così grossolano anche dove è più variamente sviluppato, che una corrispondenza rigorosa, un parallelismo minuto di tasse e spese, torna impossibile: per il momento non si può trattare che di un primo dirozzamento, di un' attuazione iniziale dell'ordine di giustizia. E ciò dichiarato, passiamo a vedere della applicazione delle entrate alle singole categorie di spese, continuando a servirci, come di una traccia, del bilancio della città di Modena, che non è uno dei peggiori.

§. 56.

Attivo.

a) Affacciandomi alla seconda parte del bilancio, per stabilire il parallelismo delle entrate colle spese, mi conviene anzitutto parlare liberamente *de lege ferenda*, formulare, cioè, i concetti legislativi, quali si trovano già additati, e in gran parte anche determinati nella trattazione precedente.

Si intende che le categorie delle spese dell' azienda comunale vogliono essere denominate e delimitate da legge: secondo il mio abbozzo la legge prescriverebbe le seguenti categorie:

I. Spese patrimoniali,

II. Rimborsabili,

III. Di Stato,
IV. Di polizia urbana ed igiene,
V. Di pubbliche comodità, e lusso urbano,
VI. Per l' istruzione elementare,
VII. Per l' istruzione non elementare, e biblioteche, musei ecc.
VIII. Di beneficenze comunali,
IX. Per lavori pubblici non urbani,
X. Per servizi specialissimi,
XI. D' amministrazione ;

indicando per sommi capi gli elementi di cui può essere esclusivamente conflata ciascuna categoria.

La legge prescrive quindi che ciascuna categoria di spese deve portar seco l' indicazione distinta delle rispettive spese straordinarie, fra le quali quella del servizio ed estinzione dei mutui passivi che fossero stati assunti per spese straordinarie precedentemente stanziate, o per simili spese dello stesso esercizio a cui il bilancio si riferisce.

La legge procede poscia a disporre circa i mezzi congrui ed adequati per sopperire alle spese di ciascuna categoria.

b) I. Il *patrimonio,* non fa bisogno di dirlo, si mantiene da sè, e deve anzi, ragionevolmente, dare un prodotto netto, una entrata disponibile.

Qui convien notare che tutti i beni immobili di proprietà del Comune devono aversi come spettanti al patrimonio, e non già come una pertinenza, quasi proprietà, dei servizi ai quali gli edifici ed i terreni trovansi destinati. È una conseguenza ovvia del principio fondamentale dell'ordine di giustizia : infatti non è giusto che la pigione, per es., dei locali di terzi, presi dal municipio per l' istruzione non elementare, vada a carico di contribuenti che non siano coloro che devono,

secondo giustizia, sopportare la spesa di questa specie di istruzione: ma se per l' istruzione stessa si occupassero edifici o locali del Comune, e la pigione presunta dei medesimi non si computasse fra le spese del servizio a cui sono destinati, si avrebbe appunto codesta ingiustizia, conciossiachè l' università comunale farebbe sacrificio di un provento patrimoniale a vantaggio di coloro ai quali più particolarmente giova l' istruzione non elementare. Nè si può pensare a mettere, in generale, fra le spese di amministrazione la spesa reale o presunta dei locali o dei terreni, avvegnachè il bisogno di locali e di terreni sia molto disuguale da servizio a servizio. Se adunque il Comune consacra beni del suo patrimonio a questo o a quel ramo dell' azienda comunale, deve essere assegnato congruo compenso al patrimonio, cioè pigioni presunte e affitti presumibili. Per un altro esempio: a quanto si potrebbe affittare un terreno disposto ad uso di giardino pubblico? Ebbene, questo *quanto* spetta all' attivo patrimoniale, e deve mettersi in conto colla categoria delle spese di comodità e lusso, semprechè il terreno non sia stato donato allo scopo a cui serve, o comperato col prodotto di tasse collocate sull' agiatezza propriamente detta.

La legge deve anzitutto designare i servizi a cui potranno e dovranno applicarsi gli introiti patrimoniali, cioè l' entrata netta complessiva. Si può far questione; si può domandare: il patrimonio comunale spetta a tutti egualmente, o spetta soltanto a coloro che contribuiscono direttamente o indirettamente alle spese comunali, cioè ai cittadini attivi, *assidui?* L' opinione più favorita, e forse più probabile, è la prima: per via di transazione, si potrebbe applicare l'entrata netta patrimoniale metà alla categoria della polizia ed igiene,

e metà alla categoria affine, ma più speciale, delle comodità e del decoro pubblico.

c) II. Delle spese rimborsabili non occorre che la legge si occupi ulteriormente: esse portano seco il proprio corrispettivo: peraltro la legge potrebbe sancire il divieto di anticipazioni a privati, e dare facoltà di costituire un fondo per il servizio delle anticipazioni, o con avanzi degli assegni pei servizi generali, o con deposito congruo da parte dello Stato, e della Provincia, e dei Comuni pei quali hanno luogo normalmente anticipazioni di spese.

Riguardo alle entrate confacenti alle distinte categorie di spese, non mi resta, quasi, se non di ricordare e riassumere quanto fu detto nella trattazione della riforma tributaria: posso quindi con ragione parlare quasi col laconismo col quale il legislatore deve dettare.

d) III. Le spese di Stato saranno coperte con assegni sulle imposte generali dello Stato, ovvero, in sostituzione, con sovrimposta sulle contribuzioni dirette governative. Il legislatore potrà fissare un *maximum* di sovrimposta, eguale o diverso per le diverse contribuzioni, a seconda dello assetto delle medesime: ciò quando non ami meglio di assegnare generalmente ai Comuni un tanto in ragione di popolazione, da levarsi mediante sovrimposta. Il legislatore deve pure dichiarare qui che si possa prendere in conto colle spese di Stato un quinto, o altra quota che si credesse più equa, delle spese, già depurate, di amministrazione: ciò soltanto per i Comuni isolati; i Comuni uniti in consorzio politico non occupandosi individualmente di faccende di Stato, le rispettive spese di amministrazione spettano onninamente agli interessi comunali. (§§. 5, 7, 16 *a*, *c*, 21, 34 *b*, *d*).

Va da sè che in conto entrata per coprire le spese di Stato devono assumersi i proventi di tasse o diritti per estratti di nascita e morte, per attestati di matrimonio, ed altri relativi allo stato civile delle persone.

e) IV. La entrata speciale per le spese della polizia urbana ed igiene è quella del dazio di consumo, comprese le tasse sulla vendita al minuto degli articoli di consumazione: si aggiungono le tasse di posto, e la metà della rendita patrimoniale, e il prodotto della privativa del peso pubblico. Nei Comuni rurali che abbiano bisogno ordinario di spese di questa natura in misura da francare la pena di una tassa di ripartizione sulla base della consumazione presunta, questa tassa sarà ottimo complemento o surrogato del dazio di consumo. (§§. 11, *c*; 24, *c*, *d*; 29, 31, 38, *a*, *b*).

f) V. Per le spese di pubbliche comodità e di lusso urbano, la tassa speciale è quella sul valor locativo, fiancheggiata dalle tasse sui godimenti e sugli oggetti di lusso. La prima potrà, anzi dovrà necessariamente essere applicata con una ragione sensibilmente progressiva quando le seconde diano, insieme colla metà del reddito netto del patrimonio, poco al bisogno. Nei Comuni rurali che mai volessero fare spese di lusso, dovrassi ricorrere alla ripartizione sulla base dell' agiatezza, ripartizione che sarà, ad ogni modo, statuita per altri oggetti (§§. 28 *a*; *b*, *d*, *e*, *i*; 32, 38, *c*, *d*).

g) VI. Nella faccenda dell' istruzione elementare gratuita è interessata la ragione di Stato, è interessata l' università locale, e c' è l' elemento della beneficenza: quindi un terzo della spesa si coprirà colla tassa proporzionale sul valor locativo o con sovrimposta alle contribuzioni dirette governative, un altro terzo col dazio di consumo o colla ripartizione sulla base della

consumazione presunta, e l' ultimo terzo mediante la progressione sulla tassa del valor locativo o colla ripartizione sulla base dell' agiatezza (§§. 9 *b ;* 13 *e ;* 16; 28 *a*, *d;* 38 *f*).

h) VII. Quanto all' istruzione non elementare diminuisce l' interesse di Stato in ragione dell' attivo intervento dell' interesse privato, e non c' è più l' interessamento attuale dell' università locale, nè si può parlare di beneficenza, almeno non di beneficenza sociale: tassa sul valor locativo, ajutata, per quanto è possibile, da tasse scolastiche. Dei Comuni rurali non occorre far parola. Dove fosse incalzante bisogno di dare all' istruzione elementare un nuovo e maggior sviluppo affinchè l' istruzione non elementare possa essere in grado di sostenersi almeno in parte da sè, le tasse scolastiche si potrebbero giustificar meglio applicandone il prodotto agli incrementi straordinari dell' istruzione elementare; e intanto l' istruzione non elementare continuerà ad avere gli ajuti che in oggi ha dallo Stato (§§. 9, *b ;* 13, *e ;* 30).

i) VIII. Donazioni e lasciti, obblazioni e collette, sussidi governativi e provinciali, prodotto di multe per contravvenzioni ai regolamenti municipali ed alla legge sulla guardia nazionale; e del resto aumento di progressione sulla tassa del valor locativo e sulle tasse di godimento e lusso, e nei Comuni rurali aumento della ripartizione sulla base dell' agiatezza: ecco le fonti ed i mezzi per far fronte alle spese di beneficenza (§§. 28, *d ;* e 32, *a*).

j) IX. Lavori pubblici non urbani: fondo speciale, pedaggi e proventi di altre tasse speciali, come, per es., di tasse d' irrigazione; sussidi governativi e provinciali, e del resto sovrimposta sulla proprietà rustica, e ripartizione sui cittadini più da vicino interessati

nelle opere, vuoi per la difesa dei campi e dell' abitato, vuoi per la fertilizzazione del territorio e la salubrità dell' aria (§§. 8, *b* ; 35, 40, *b*).

l) X. I servizi singolari o specialissimi devono avere ciascuno il suo conto particolare, e, di regola, bastare a sè stessi. Spetterà al consiglio comunale il decidere, secondo la natura delle prestazioni e le circostanze locali, quali specie di prestazioni possano essere oggetto di servizi distinti e da essere effettuati mediante tasse peculiari. Intanto, e per regola generale, il servizio degl' incendi avrà nel bilancio il conto a parte, e la spesa sarà coperta mediante sovrimposta sui fabbricati e sul valor locativo: la spesa che il municipio facesse per locali ad uso *borsa* di commercio, e relativo arredo e servizio, sarà coperta mediante tassa di ripartizione sul ruolo dei commercianti: la spesa per costruzione, manutenzione e servizio di mercati di vettovaglie, sarà coperta con una tassa speciale di posteggio, in aumento alla simile tassa che già fosse generalmente stabilita per esposizioni in vendita in luoghi pubblici: una tassa di macellazione dovrà ricompensare la spesa del pubblico macello: il servizio necroscopico e di tumulazione, e dei cimiteri, costituirà un servizio distinto, la spesa del quale sarà coperta mediante tassa di visite necroscopiche, di trasporto e tumulazione, e di collocamento dei cadaveri in sepolcri distinti o costrutti; la tariffa sarà regolata in modo che il prodotto della tassa valga a coprire anche la spesa pei poveri. Il consiglio comunale potrà approfittare di un servizio speciale e della tassa relativa per averne un provento netto: in tal caso il provento netto dovrà essere applicato a coprire le spese del maggior servizio *congenere*, cioè a cui spetta il servizio speciale; e così il prodotto che si avesse dal servizio mortuario si applicherà al servizio della polizia

urbana ed igiene; e lo stesso per il prodotto netto della tassa di macellazione, e della tassa di posto nei mercati edificati: il prodotto netto che si ritraesse da tasse speciali per *borse* di commercio, o per il servizio di pubblicità mediante affissione (§. 31, *b*), andrà erogato pel servizio delle pubbliche comodità e del decoro pubblico (§§. 13, 29, 32, 30 *b* e *c*).

m) XI. La spesa d'amministrazione, dedotta anzitutto la quota parte da prendersi in conto colle spese di Stato, sarà ripartita su tutte le dieci categorie, in proporzione del loro ammontare, e coperta cogli stessi mezzi rispettivamente assegnati dalla legge.

n) Avuto riguardo alla natura di ciascuna categoria di spese ed alle circostanze, il consiglio comunale potrà deliberare un aumento delle tasse rispettivamente assegnate e conteggiate, a titolo di spese imprevedibili; si potrà anche formare un fondo congruo per ciascuna categoria.

o) Non si assumeranno mutui passivi se non a titolo di spese straordinarie, e mai per le spese di cui alle categorie I, II, III, VII e XI: occorrendo la necessità di contrarre un debito per spesa d'impianto di un servizio specialissimo, come a dire per erezione o compera di edifici ad uso *borsa*, *macello*, *mercato* e simili, o per ornamento monumentale di cimiteri, il mutuo passivo potrà essere assunto a carico delle entrate assegnate alle spese della categoria V, salvo di consacrare all'estinzione anche il provento netto che il servizio specialissimo fosse per dare. Nessuna categoria potrà mai essere onerata di debito così da andarne consunto, tra interessi ed estinzione, più di un decimo dell'entrata rispettiva: è fatta eccezione per la categoria IX. I mutui saranno estinti immediatamente, ed in un periodo, tutto al più, di anni 10: i mutui assunti per le spese

straordinarie della categoria IX potranno essere estinti in periodo maggiore di tempo, non mai però oltre gli anni 20. Un progetto di riparto del debito comunale attuale sulle categorie dei servizi, compilato dalla giunta municipale con speciale riguardo alle spese straordinarie degli anni in cui furono fatti i mutui passivi, e deliberato dal consiglio, sarà sottoposto alla approvazione della deputazione provinciale.

p) Ecco il progetto; no, non progetto, volevo dire l' idea, e meno ancora, l'abbozzo, lo schizzo dell'idea. Questo schizzo io lo raccomando al lettore, perchè se lo prenda a cuore, e ci lavori intorno: fu soltanto a questa condizione che io mi rassegnai a trattare *ex abrupto*, e così in fretta e sommariamente, una materia che merita, anzi che esige matura preparazione, e corredo di molte notizie minute. Un progetto di legge si potrà farlo a dovere soltanto colla scorta delle contabilità di tre o quattro municipii grossi, a mare ed interni, e di otto o dieci municipii medi delle varie regioni e in condizioni topografiche diverse, e di una cinquantina di municipii piccoli, cioè di Comuni rurali di tutte le parti della penisola. Quando si tratta di *finanza*, di *tasse*, si lavora sul *vivo*, e la ponderazione previa non può mai essere troppa.

§. 57.

Processo di transizione.

a) A nessuno può cadere in mente che una siffatta rinnovazione intrinseca e contabile dell' ordinamento finanziario dei Comuni sia attuabile d'un colpo: ognun vede che è indispensabile avvisare ad un processo di transizione dal vecchio al nuovo, vale a dire

ad applicazioni temporanee di mezzi *indicati* per le spese di una categoria a coprire le spese di altra categoria.

Prendo, ad esempio, il bilancio di Modena; no, sia per non detto; suppongo un municipio il quale spenda L. 850,000, così ripartite:

I.	Patrimonio	L.	30,000
II.	Spese rimborsabili	«	25,000
III.	Spese di Stato: manifeste L. 60,000 confuse colle spese di amministrazione e con altre . . . « 20,000 totale	«	80,000
IV.	Polizia urbana e igiene	«	130,000
V.	Pubbliche comodità.	«	130,000
VI.	Istruzione elementare	«	50,000
VII.	Istruzione non elementare . . .	«	14,000
VIII.	Beneficenze comunali	«	31,000
IX.	Lavori pubblici	«	80,000
X.	Servizi specialissimi	«	50,000
XI.	Amministrazione (già depurate) .	«	80,000
	Debiti, cioè servizio di interessi ed estinzione.	«	150,000

Suppongo che lo stesso Comune abbia le seguenti entrate:

Patrimoniale netta	L.	80,000
Dazio consumo, tasse di posto, tasse *speciali*, peso pubb.° ec. .	«	280,000
Tasse sui godimenti ed oggetti di lusso	«	4,500
Tasse scolastiche.	«	— —
Tassa sul valor locativo	«	— —
Tasse di pedaggio e relative a lavori pubblici.	«	20,500
Multe, proventi avventizi ecc. . .	«	3,000
Sovrimposta sulle dirette	«	350,000

Otto categorie diverse di servizi e spese, due sole di entrate, se non si conti il patrimonio, e alcune inezie: ora, come si fa a ridurre indilatamente sotto il tipo di legge codesto bilancio? È impossibile; e bisogna condurvelo gradatamente.

b) Dirò anzi, parlando in generale, che una legge definitiva non potrebbe, allo stato attuale delle cose, far molto buona figura, chè le disposizioni transitorie ne sarebbero la parte maggiore; innoltre una legge risolutiva rischierebbe di risolvere nulla: ed è pertanto preferibile il partito di una legge per sè stessa transitoria, di avviamento verso il nuovo sistema. Fissata la meta, misurata la distanza, è facile calcolare la forza ed i mezzi per fare la strada. La legge d' avviamento non vincolerà l' applicazione delle entrate patrimoniali; vieterà l' applicazione del provento del dazio consumo e tasse affini alle spese di pubbliche comodità, di istruzione non elementare, di servizi specialissimi, e sopratutto alle spese di Stato; vieterà l'applicazione della sovrimposta sulla diretta fondiaria rustica per le spese delle categorie IV, V, VII, VIII e X. La legge potrà stabilire che nella compilazione delle due categorie IV e V le spese miste si dividano così che alla prima ne tocchino due terze parti e alla seconda una sola; e quanto alle spese miste principali, che sono quelle dell' illuminazione notturna e della sorveglianza municipale, potrà stabilire, per la prima che il massimo per testa possa essere maggiore di quello che a tutto rigore dovrebbe essere, e per la seconda che la si comprenda tutta fra le spese della categoria IV. E anche per il debito vecchio e nuovo, da ripartirsi fra le varie categorie, si potrà permettere uno speciale riguardo alla feracità dei cespiti fin quì coltivati. Finalmente la legge farà obbligo di attuare la tassa sul valor loca-

tivo per coprire almeno la metà spesa della V categoria, e tutta la spesa delle categorie VI e VII.

Queste mie proposizioni hanno, secondo il solito, il solo scopo di accennare sistemi, metodi, mezzi, in via di probabilità, e come raccomandazione generica. Ma qualunque via si prendesse per avviarsi alla mèta, deve esser tale da implicare una certa coazione sui Comuni affinchè ricorrano tosto ai mezzi finanziari di giustizia. Giusta le mie proposizioni, che credo prudentissime, e il meno che far si possa, la proprietà stabile urbana e la così detta *ricchezza mobile* locale, cioè degli abitanti delle città, si sentirebbero oppresse; benissimo, o che rinuncino alle spese di lusso, ed anche alle comodità urbane più o meno squisite, o che ricorrano alla tassa sul valor locativo: è tempo di finirla col sistema del parassitismo e dei *deficit;* ognuno, ciascuna classe, ogni ceto, paghi secondo esige e fruisce.

Il procedimento di transizione sarebbe naturalmente diverso quanto ai Comuni rurali: anzi, qui l'attuazione dell' ordine di giustizia sarebbe più sollecita, per la ragione appunto che qui si soffre più per deficienza assoluta che per deficienza comparativa e anormalità di mezzi. Infatti col fondo speciale per le strade, colla ripartizione sulla consumazione presunta, coll' altra ripartizione sulla base dell'agiatezza, amendue a *dati scopi*, si avrebbe la sufficienza; e colla concentrazione dei servizi di Stato mediante i consorzi politici, si avrebbe pure, oltre ad un' economia, e con questa, la riduzione del sopraccarico delle contribuzioni dirette nei limiti di giustizia (§§. 33, 34, 35, 36, 38, 39).

§. 58.

Riforma del bilancio provinciale.

Abbastanza ho intrattenuto il benevolo lettore in questa materia della compilazione dei bilanci locali; nè mi permetterò di discorrere lungamente del bilancio provinciale. Il mio scopo era di segnalare una necessità generalmente inavvertita, e di spiegare il principio a norma del quale devesi provvedere: e poichè avevo fatto un certo studio di riordinamento delle finanze locali, cedei all' ambizione di proporre io stesso un abbozzo della nuova forma a darsi ai bilanci locali. Lo stesso principio che pel bilancio comunale deve naturalmente valere per la compilazione del bilancio provinciale; e troppo facile mi sarebbe, dopo lo studio e le proposte relative alla sostanza, il dire della forma pur di questo bilancio. Ma ingrosserei questa scrittura, che già ha preso proporzioni forse troppo ampie; e senza molto utile, se non con nessuno: quando mai l' idea della riforma dei bilanci secondo il principio della corrispettività, cioè alla luce della nozione del debito contributivo, fosse accettata, altri potrà, meglio di me, e colla scorta di copiose contabilità comunali e provinciali, foggiare i due tipi di bilancio.

Soltanto mi sia permesso, a proposito del bilancio provinciale, di soggiungere alcuna considerazione a complemento della teorica e delle proposte relative al sostanziale delle finanze della Provincia (§§. 40-45).

La Provincia, a differenza del Comune, si occupa di faccende affatto eterogenee alla sua natura e alla sua vocazione: tali sono specialmente le beneficenze obbligatorie: ora io direi che questo ramo dell' azienda

provinciale, pur restando tale, continuando, cioè, ad essere accentrato per ogni Provincia, dovrebbe essere oggetto di una gestione distinta, con una contabilità speciale, e comparire in bilancio sotto questa veste. La spesa deve essere coperta mediante ripartizione sui Comuni; e sarebbe a vedersi se non fosse per essere opportuno, allo scopo di scolpire sempre meglio nell'opinione pubblica il principio dell'ordine di giustizia, comprenderla nella categoria delle spese *rimborsabili* (§§. 14 *b*, 42).

Del resto il bilancio provinciale deve contenere molte contabilità *speciali*, cioè *bilanci singolari*. Già in oggi, per la forza irresistibile delle cose, si incontrano nei bilanci provinciali di codesti bilanci singolari, concernenti o subcircoscrizioni territoriali, o consorzi di Comuni e privati, o stabilimenti retti dalla Provincia. Ma la linea deve essere prolungata, e di molto: ed è anzi a questa condizione che la Provincia potrà servir bene alla sua vocazione, adempiere efficacemente il suo mandato di prosperare la pubblica economia (§§. 10, 14 *a*, 44, 45.)

L'azienda specifica provinciale spetta immediatamente al corpo fisico della Provincia (§. 10, ed altri); perciò la sovrimposta sulla fondiaria rustica, oltre di concorrere in giusta proporzione alle spese di Stato, può e deve aver molta parte anche nell'attivo necessario per l'azienda *locale* propriamente detta; ma una norma deve qui guidare nella compilazione del bilancio, che, cioè, tutte le volte che la Provincia agisce e spende per servizi che spettano immediatamente alle persone, come è appunto nel caso or ora ricordato delle beneficenze, e come è nel caso dell'istruzione di ogni grado e specie, la sovrimposta sulla fondiaria rustica cessa, o affatto o quasi, di essere il mezzo congruo e legittimo, e su-

bentra l'idoneità di altri mezzi, cioè della sovrimposta sulla fondiaria urbana, e della sovrimposta sulla imposta governativa di ricchezza mobile, e meglio ancora, della ripartizione sui Comuni, dove si ricorrerà alla ripartizione personale (§§. 9, 10, 28 *d*, *e*, 32, 38 *c*, *d*, 42.)

§. 59.

Considerazioni conclusionali.

Dopo tutto ciò, e prima di passare ad altro, non sarà forse inutile di ribadire la verità *interessante* che la riforma dei bilanci non è una questione urgente soltanto per riguardo alla giustizia: ciò non basterebbe forse a commovere molti in Italia, dove il sentimento della giustizia nei rapporti di diritto pubblico non è molto sviluppato, e dove non sono pochi coloro che preferiscono di soffrire piuttosto che dare studio ed opera a migliorare la condizione delle cose, e solo si riservano, di fatto, la libertà di movere lagnanze, stando seduti e colle mani alla cintola: la riforma dei bilanci è necessaria, da prima come indirizzo ed impulso verso lo scopo della *sufficienza* finanziaria dei Comuni e delle Provincie, e poi sempre, come guarentigia di questa sufficienza. Un sistema di tasse che non sia informato al principio dell'obbligazione contributiva non è elastico, non è atto a produrre *secondo il bisogno;* produrrà forse, ma per accidenti fortunati, o anche per la noncuranza di molti bisogni: ma se domani le circostanze cambiassero, se domani non si potesse più preterire il soddisfacimento di questo o di quel bisogno sociale, il sistema rivelerebbe la sua rigidezza, la sua insufficienza. Ma la giu-

stizia vuol essere evidente, per ottenersi, se non l'approvazione giuliva, almeno l'acquiescenza dei contribuenti. Si sa, o almeno, si può sempre presumere che i corpi civili spendano ragionevolmente; ma la presunzione non basta; ci vuole la certezza: i cittadini sanno di dover contribuire; ma conviene, è necessario, che l'idea del dovere contributivo assuma forma e contorni di debito positivo, di corrispettivo dovuto; altrimenti le renitenze, le dissimulazioni, e perfino le opposizioni sono sempre scusabili, e frequentissime, con grave detrimento delle finanze sociali e insieme della moralità civile e politica dei cittadini.

Si è voluto il governo così detto costituzionale; per quale motivo, a quale scopo? Questo appunto, di farla finita colle malversazioni, col parassitismo, col disordine dell'azienda finanziaria: sta bene. Il costituzionalismo fu applicato anche ai corpi civili minori, ai Comuni ed alle Provincie: ma l'applicazione la si volle conforme a quella fatta allo Stato, la quale pei corpi civili minori riesce inadatta, grossolana, sterile di effetti. Il costituzionalismo deve essere applicato qui secondo la natura dei corpi locali, che è ben diversa di quella dello Stato: e particolarmente l'amministrazione finanziaria deve essere rètta secondo il principio o titolo dell'imposta locale, il quale è praticamente, se non scientificamente, molto diverso del principio che regge il sistema finanziario dello Stato: soltanto a questa condizione si potrà avere anche per le finanze locali, e per queste meglio che per quelle dello Stato, il vantaggio effettivo del costituzionalismo, cioè ordine, economia, sufficienza di mezzi, facilità di controllo ed acquiescenza ragionevole dei contribuenti.

§. 60.

Del metodo di esazione delle imposte.

a) La R. Accademia, dopo l' invito ad indicare quali tasse od imposte pubbliche sarebbe conveniente che si cedessero dallo Stato ai Comuni e alle Provincie, e ad additare da quali altre fonti potesse ricavarsi un aumento di rendite ai Comuni e alle Provincie, ingiunse ai concorrenti di proporre il metodo più semplice che sia possibile per esigere a scadenze regolari le tasse od imposte anzidette.

Confesso che restai qualche tempo dubbioso, e che ogni dubbio non si è poi dissipato dalla mia mente, se l' Accademia abbia voluto proporre il tema generale dell' esazione delle imposte pubbliche, o se abbia avuto l' intenzione di ammonire i concorrenti che non si lasciassero trasportare dalla fantasia a proposizioni utopistiche, a formulare progetti di imposte delle quali poi non fossero in grado di dimostrare come potessero esigersi con semplicità e regolarità.

La *lettera* del programma mi parve, per verità, che legittimasse la prima supposizione: ma alcune considerazioni mi conducevano anche alla seconda. In questi ultimi anni di grandi difficoltà finanziarie per lo Stato e per i Comuni e le Provincie, sbocciarono progetti di ogni fatta, più o meno speciosi, ma anche più o meno utopistici; un ammonimento a tenersi nel campo del concreto e del praticabile, non sarebbe stato, per verità, fuor di luogo. Innoltre la tesi generale della esazione delle imposte e governative e locali fu in questi otto anni studiata continuamente, e da uomini e consessi competenti, e fu copiosamente e ripetutamente

discussa anche nelle aule parlamentari, ed oggimai, dopo tanti progetti e controprogetti, uno schema di legge, già votato dalla Camera dei deputati, sta dinanzi al Senato, ed è generalmente sperato e creduto che ne sarà approvato.

La varietà dei sistemi di esazione fin qui vigenti nelle varie Provincie del Regno esibiva un tesoro di esperienze di cui si è saputo approfittare: fu anzi questa sovrabbondanza di *precedenti* diversi che contribuì a tenere incerti gli animi così a lungo: ed ora si può credere *a priori* che il metodo finalmente adottato dalla Camera sia il migliore che convenisse attuare in tutto il Regno: e poichè mi è pur necessario dire il mio pensiero, non esiterò a dichiarare che il metodo stesso mi sembra veramente buono, e, cioè, riunire in sommo grado in sè il merito complesso della semplicità, dell' economia, della sicurezza di incassi regolari.

b) Ma mi sia lecito, prima di discorrere di questo metodo, ritornare un momento all' altra supposizione, per dire almeno che le mie proposte di riforme, ampliazioni, trasformazioni di tasse esistenti, e di novelle imposte, non importano il bisogno di escogitare metodi speciali di esazione: o sono tasse che entrano perfettamente nella specie delle imposte dirette (§§. 26, 28, 32 e 38); o sono tasse che non danno quasi appiglio a discutere del modo di esigerle (§§. 30, 31 *b*, 43 *h*).

Nel sistema di esazione delle imposte dirette si può comprendere, in un senso largo, anche la compilazione dei ruoli dei contribuenti, colle quote rispettive. Quanto alle imposte già esistenti, quella compresa sul valor locativo, non mi correva obbligo di indicare, per certificarne la attuabilità, il processo di compilazione dei

ruoli: esistono; il legislatore le sancì; dell' attuabilità non *si può* dubitare. Due tasse dirette io ho proposto *ex novo* per i Comuni rurali, che una sulla consumazione presunta, e l' altra in ragione dell' agiatezza (§. 38 *a* e *c*); e di queste non ommisi accennare la procedura di compilazione dei ruoli: e memore delle vicende subìte dalla imposta governativa sui redditi della ricchezza mobile, e della poco più bella sorte che ebbero imposte antiche, e governative e locali, collocate con procedura somigliante, proposi un processo semplice, affatto scevro degli inconvenienti molti e gravi del sistema delle denuncie e della certificazione della rendita di ogni persona; un processo che forse è praticabile con buon effetto soltanto in piccoli aggregati comunali di 400 o di 500 famiglie, ma che intanto può quì essere praticato molto bene; un processo che ha una certa apparenza di empirismo, ma che è in sostanza razionalissimo, come quello pel quale si consegue il supremo desiderato della scienza finanziaria, la ripartizione dell' imposta secondo la scala delle fortune (§. 38, *e*, *f*). Avrei potuto, con pochissima fatica, indicare le norme minori e più minute da proporsi alla giunta classificatrice; ma mi parve che avrei ingrossato questa scrittura senza necessità, e a troppo buon mercato. Altra imposizione di ruolo ho pensato di poter proporre, per colpire il lusso nelle città in cui si spende per lusso dall' erario comunale (§. 32, *e*); ma anche qui accennai il metodo a seguirsi per la tassazione dei singoli, e metodo semplice, speditivo, scevro affatto di inquisizioni indiscrete, nojose, irritanti, e tuttavia metodo conducente al risultato di una ripartizione adequata della gravezza e di un buon provento.

§. 61.

Progetto adottato dalla Camera elettiva.

a) Venendo al progetto che pende in parlamento, si può fare, nell' assunto di questa *memoria*, un quesito preliminare. Gli studi fatti in parlamento e fuori, ed i progetti e controprogetti di legge concernono particolarmente l' esazione delle imposte dirette governative: è vero che fu sempre ammesso, e lo è pure nel progetto ora in corso, che insieme colle governative si possano riscuotere anche le imposte comunali e provinciali, nè soltanto le sovrimposte, ma ancora le tasse onninamente locali: ma ciò è giusto e conveniente? O non sarebbe da preferire l' indipendenza reciproca, e che il Comune potesse appigliarsi a metodo per avventura più appropriato in generale all' indole sua, e anche vario secondo le convenienze ed abitudini locali?

b) Il Comune e la Provincia non sono identici in sostanza collo Stato, ma non sono nemmeno da confondersi colle associazioni arbitrarie, voglio dire, di libera istituzione. Sono corpi civili, di origine naturale, di necessità sociale, e i quali, anche servendo a sè, servono indirettamente alla ragione di Stato. Essi cooperano anzi all' azienda di Stato; e particolarmente uno Stato a costituzione rappresentativa ha bisogno di contare sulla cooperazione delle rappresentanze locali (§. 11). Innoltre una parte dell' azienda locale, in ispecie della comunale, si attiene per affinità all'azienda di Stato (§. 11, *c*). E come può dirsi, parlando in generale dei corpi locali, che essi, quando abdicarono alla dignità di Stato allo scopo di una più poderosa

difesa, non si svestirono di quelle attribuzioni le quali, pur interessando l' ordine giuridico, sono peraltro radicate nella località, così si può dire che essi hanno certamente inteso di non andare perfettamente equiparati alle associazioni arbitrarie e temporanee e agl' individui privati per tutti quei riguardi nei quali una differenza fosse necessaria alla loro mole, dignità e scopo finale. Ciò quanto al diritto. In quanto poi alla convenienza, la questione è anche più facilmente risoluta. Anzitutto lo stesso Governo centrale ha interesse a volere che il Comune e la Provincia ottengano colla stessa procedura di esazione di cui egli si vale la pecunia necessaria a sopperire alle spese di Stato demandate loro, e in genere alle spese obbligatorie. Da parte poi del Comune e della Provincia sarebbe stoltezza se non volessero approfittare di una procedura semplice, economica, efficace, quale è quella che vuolsi naturalmente preferire, a guisa di privilegio, per l' esazione delle imposte governative. Resta solo a vedersi se il progetto in corso abbia codesti meriti della semplicità, dell' economia e dell' efficacia; ma quando ciò sia, la questione di convenienza è definita.

Si potrebbe forse, in ogni ipotesi, sostenere che lo Stato è il solo giudice competente, e può ingiungere ai corpi civili locali quel metodo di esazione privilegiata che egli crede più conveniente anche per sè (§. 5, *d*): ma questo sarebbe scansare la questione. D' altronde si potrebbe eccepire, argomentando appunto dalla natura dei corpi civili, e dall'origine loro, e dall' origine dello Stato comprensivo di più corpi comunali e provinciali. Ancora testè accennai a *riserve* di attribuzioni e facoltà: quelle *riserve* non sono ipotesi o presunzioni; sono una realtà storica. In particolare la storia d' Italia del periodo di ricomposizione dei

Comuni, e poi delle Provincie, in corpi maggiori di Stato, ci narra appunto che i Comuni e le maggiori unità raccolte intorno ai più grossi municipii usarono riservarsi esclusivamente il diritto di imporre tasse e gravezze, assumendosi pure, come corpi costituiti e parte contraente, di pagare al sovrano il tributo pattuito o da pattuirsi. Del resto tutti sanno che la prima forma del costituzionalismo fu la discussione dei sussidi a darsi *dai Comuni* al sovrano.

§. 62.

Rapporti tra il Comune e lo Stato.

a) Da codesti *precedenti* derivò appunto, e si mantenne fino ad oggi, in parecchie legislazioni italiane il principio della obbligazione collettiva del Comune verso lo Stato per le imposte governative; principio che piace ancora a taluno perchè lo trova giustificato dai *precedenti*, ma che andò escluso dal progetto in corso, ed è sperabile che non sarà più riproposto.

Un tale principio si mantenne, come dico, in vigore fino ad oggi, e più rigorosamente nelle provincie di Toscana: le rappresentanze comunali hanno intero il carico della riscossione delle imposte dirette; il Comune è considerato come unico debitore delle imposte verso lo Stato.

Ancora l' ultimo progetto ministeriale riproduceva siffatto principio. Ma la commissione della camera lo respinse a gran maggioranza. « Il Comune non può « e non deve considerarsi diretto debitore dell' im- « posta. L' imposta, se ha carattere reale, è dovuta dal « fondo, se ha carattere personale, dall' individuo; « riunire le obbligazioni reali e personali nella obbli-

« gazione solidaria del Comune non è la logica conse-
« guenza di uno stesso principio, ma la introduzione
« di un principio nuovo, che la commissione non ac-
« cetta, e che è contrario alla costituzione autonoma
« del Comune. » Così la *relazione* presentata nella tornata del 9 giugno 1868. E la Camera diede ragione alla commissione. Le parole usate dalla commissione espongono la sua tesi alla eccezione d'ordine storico: è un principio vecchio, vecchissimo in Italia, e anche in altri paesi. Aveva ragionato meglio il ministro Sella nel 1862 (1), facendo la critica del principio considerato nella sua applicazione. Ma anche l'argomento storico non vale più nulla, ed è usato a sproposito. Il Comune di oggidì, si può dire col sig. Adolfo Sanguinetti, non può più paragonarsi, nella sua intrinseca natura, al Comune dei tempi di mezzo: allora il Comune era, più o meno, anche Stato; oggi non è che la prima delle associazioni che compongono lo Stato. La cerchia degli affari comunali si è ristretta a quei rapporti intimi e quotidiani che non devono aver influenza fuori del recinto comunale (2). Questa ultima proposizione è troppo generale, ma le premesse stanno benissimo (§. 2).

Il principio della responsabilità collettiva del Comune per le imposte governative fa oggidì, nella condizione politica attuale, la figura di un anacronismo; era proprio di tempi in cui il Comune era un sub-Stato, e responsale anche di altri interessi di Stato, in ispecie della sicurezza delle persone e delle proprietà, della

(1) Progetto di legge per la riscossione delle imposte dirette, presentato alla Camera dei Deputati nella tornata del 18 Novembre 1862.

(2) *Della riscossione delle imposte*. Torino, 1864.

quale responsabilità restò pure fino agli ultimi tempi un qualche residuo. Ora le cose sono mutate; ora lo Stato è tutto concentrato; se il Comune e la Provincia si occupano di affari di Stato, è a titolo di delegazione, e la responsabilità al cospetto dei cittadini ne risale sempre allo Stato, al Governo centrale (§. 11, *a*, *b*).

Il principio della responsabilità *locale* per servizi dell' ordine giuridico si è mantenuto meglio in altri paesi, e particolarmente nell' Inghilterra, tenacissima delle abitudini e delle tradizioni; ma pur là va perdendo sempre di vigore ed efficacia; conciossiachè la dignità *politica* dei corpi locali vi va scomparendo, e dà luogo alla dignità politica degl' individui: ancora recentemente (1867), discutendosi in quel parlamento della riforma elettorale, e gli avversari della riforma della circoscrizione elettorale avendo pensato di produrre l' argomento storico, il parlamento rappresentare le località non gli elettori direttamente; si rispose che tempo era e tempo è, e che oggi è per l' appunto il contrario.

b) Ma nell' argomentare contro l' idea della responsabilità collettiva del Comune, a taluno accadde, cosa comunissima, di trascorrere il punto, fino a voler esclusa ogni ingerenza del Comune, ogni cooperazione del medesimo, nell' esazione delle imposte governative. Questo è veramente un trascorso: e a me non corre certamente l' obbligo di dimostrare qui che non solo può essere lecito e conveniente delegare al Comune una qualche cooperazione, ma che è anzi lecito e conveniente affidare al Comune l' incarico di riscuotere, insieme colle proprie, anche le imposte governative, e le provinciali. Il processo finanziario o tributario ha tre stadi, legislazione, ruoli, riscossione: il primo è affare esclusivo di Stato; la compilazione dei ruoli

esige una più assidua azione, e diretta, del Governo, e soltanto in certe condizioni favorevolissime si potrebbe affidarne la cura al Comune; ma a meno che le condizioni politiche e civili siano pessime, pel terzo stadio, per l'affare ultimo della esazione, il Comune è un ottimo delegato: e questa delegazione si presenta poi opportunissima sotto tutti i rapporti quando il Comune abbia da esigere per sè imposte congeneri, e per avventura imposte che nei primi due stadi si identificano con quelle dello Stato e della Provincia.

Allo stato attuale delle cose non si è creduto, ed a ragione, che fosse conveniente lo affidare al Comune la cura dei catasti e della compilazione dei ruoli; ma si cadde generalmente d'accordo nel preferire al sistema francese della esazione delle imposte locali per mezzo dell'esattore dello Stato, il sistema inglese e americano, e possiamo anche dire italiano, della esazione delle imposte governative per mezzo dell'esattore comunale, e sotto la vigilanza dell'autorità comunale; e giova sperare, e si può anzi ritenere per quasi certo che un tale sistema prevarrà definitivamente.

« Art. 1. Alla riscossione delle imposte dirette era-
« riali e delle sovrimposte provinciali e comunali è
« provveduto con esattori comunali, a termini della
« presente legge.

« Art. 2. I Comuni, per gli effetti di questa legge
« possono riunirsi in consorzio fra di loro.

« I consorzi, dietro le deliberazioni dei consigli co-
« munali, sono approvati dal prefetto, sentite le depu-
« tazioni provinciali. »

Questi sono i primi due articoli del progetto che fu già approvato dalla camera elettiva. E riguardo al secondo ricorderò la mia proposta del consorzio poli-

tico (§. 34, *d*): l' esazione delle imposte dirette sarebbe naturalmente un affare consorziale.

§. 63.

L' Appalto.

a) L' art. 3 del progetto è del seguente tenore:
« L' esattore comunale o consorziale è retribuito ad
« aggio dal Comune o dal consorzio dei Comuni, si
« nomina per cinque anni e per concorso ad asta
« pubblica. »

« L' esattore consorziale tiene la gestione distinta-
« mente per ciascun Comune. »

Che l' appalto sia il metodo *più semplice che sia possibile* per dare esecuzione ad un' opera, per effettuare un' impresa, per provvedere ad un servizio, non fa bisogno di dimostrarlo: chiunque ama sfuggire agli imbarazzi di un' impresa, ricorre, se può, ad una qualche maniera di appalto; e lo scopo dell'esazione delle tasse od imposte a scadenze regolari, si può conseguire certamente mediante patti chiari e acconcie modalità dell'appalto. Ma a proposito dell'appalto della esazione si fece e si fa una questione: l' appalto, si domanda, è un modo consuonante colla ragione sociale e colla ragione privata? e non incontra esso obbiezioni dedotte dalle convenienze generali?

Il sistema dell' appalto è già in vigore, sebbene sotto forme varie, nella maggior parte d' Italia. « Ove si
« prescinda dalla diversità delle forme, sono appalta-
« tori gli incaricati delle riscossioni nelle provincie
« lombarde (e venete), modenesi, marchigiane, del-
« l' Umbria e delle Romagne, come sono appalta-
« tori quelli che col nome di percettori hanno la

« stessa responsabilità e sono parimenti retribuiti ad
« aggio nelle provincie meridionali del Regno. » (1)
Orbene non si sa di lagnanze ed opposizioni motivate
con argomenti dedotti dalla ragione costituzionale, o
dal diritto privato, o dalle convenienze pubbliche; al
contrario, ministri, deputati e in genere gli uomini
delle provincie in cui il sistema dell' appalto è da
tanto tempo in vigore gli si mostrarono favorevoli,
tantochè essendo essi la maggioranza lo fecero prevalere,
suffragati eziandio da uomini eminenti delle provincie
in cui furono esperimentati altri metodi che
passano per più blandi riguardo ai contribuenti: e
recentemente, quando nella Camera si venne alle corte,
non una voce sorse ad oppugnare l' appalto fra la
rappresentanza delle provincie in cui esso vige col
massimo rigore. Ciò costituisce, ai miei occhi, la migliore
delle apologie.

b) L opposizione non mancò; in parlamento e sui
giornali si evocarono le solite obbiezioni: che è un
sistema illiberale, pregno di pessime conseguenze, di
odiosità, di abusi, di violenze; nè si ommise di richiamare
tristi memorie di tempi passati. Ma tale opposizione
è manifestamente sofistica, spettando le obbiezioni
all' appalto della riscossione di imposte di altro
genere e da applicarsi a studio e cura dello stesso appaltatore,
non già all' appalto della semplice esazione
di imposte dirette a ruoli già compilati colle quote dovute
da ciascun contribuente. « Se l' appaltatore può
« talvolta abusare dell'autorità che gli si attribuisce, ed
« aggravare, per avidità di privato guadagno, la condi-
« zione dei contribuenti quando si tratti di riscossione

(1) *Relazione* del progetto del ministro Sella, 18 Novembre 1862.

« d' imposte indirette, ovvero di imposte, il debito
« delle quali deve egli stesso liquidare secondo i casi
« coll'applicazione delle leggi e dei regolamenti, nulla
« di simile egli può fare quando trattasi d'imposte di-
« rette, delle quali sono esattamente e invariabilmente
« determinate le quote dovute da ciascun contribuente.
« Il debito è fissato nei ruoli che si spediscono dal-
« l' amministrazione, dai quali risulta identicamente e
« nel tempo stesso ciò che ciascun contribuente deve
« all' appaltatore, e la somma complessiva che per
« tutti i contribuenti deve l' appaltatore pagare al-
« l' erario.

« Se quindi vi sono delle obbiezioni da elevare con-
« tro il sistema degli appalti per la riscossione dei
« dazi indiretti, delle tasse di consumo e di quelle di
« registro, di bollo e simili, non v' ha le stesse ragioni
« di respingerlo quando si applica alla riscossione delle
« imposte dirette. » (1)

« Le tasse ben definite, che si abbiano da esigere
« senza molta inquisizione sui contribuenti, si possono
« utilmente dare in appalto. In tal caso, l' azione de-
« gli appaltatori non ecciterà le doglianze dei cittadini,
« e intanto la maggior vigilanza ed economia che si
« adopera da chiunque agisca per conto proprio, per-
« metterà che l' appaltatore offra al tesoro una somma
« maggiore di quella che il governo possa diretta-
« mente riscuotere. » (2)

La convenienza finanziaria aggiungendosi adunque alla legittimità dell' appalto considerato dal punto di

(1) Sella, *Relazione* già citata.

(2) Mac Culloch, citato da Esquirou de Parieu nella sua opera dell' *Imposta*.

vista del diritto pubblico e privato, fa traboccar la bilancia.

L' esperienza ha dimostrato irrefragabilmente che col metodo dell' appalto si raggiungono tutti i desiderati del finanziere, col minimo aggravio dei contribuenti.

c) Gli oppositori pare che dimentichino una circostanza gravissima, relativa appunto all' interesse dei contribuenti stessi. Le entrate pubbliche, cioè dello Stato, del Comune e della Provincia, non si possono paragonare alle entrate di privati o di altri corpi: le entrate pubbliche non sono che un corrispettivo, anzi *l' anticipazione* di spese prestabilite e l' effettuazione delle quali procede interrottamente, inesorabilmente: non è questione di esigere *sì* o *no*, ma soltanto di esigere *prima* o *poi*, da *Tizio* o da *Sempronio*: e ancora, trattasi di debito *continuativo*, cioè che si rinnova sempre, a brevi distanze di tempo. Per ciò è *giusto*, ed è *conveniente* per gli stessi contribuenti individui e per il corpo tutto dei contribuenti, che l' esazione si attui a rigore, col massimo rigore possibile. Un metodo qualunque per cui siano possibili *more* e accumulo di arretrati, è cattivo, è sconveniente a tre titoli; in primo luogo perchè obbliga il corpo sociale o a procurarsi d' altra parte, a patti onerosi, l' anticipazione delle spese dei servizi, o a sospendere o rallentare l' effettuazione dei servizi stessi; in secondo luogo, perchè accumulandosi le rate già scadute con quelle che vanno a scadere, la situazione del contribuente si fa più difficile; e finalmente perchè le quote che di questo passo vengono a risultare inesigibili è giuocoforza *reimporle* sul corpo dei contribuenti, e così i solerti e fedeli sentono il danno della negligenza e dell' infedeltà altrui.

Si lodò tanto il sistema toscano: ebbene questo sistema che pare il più dolce e comodo per i contribuenti, è in realtà il pessimo dei sistemi riguardo appunto ai contribuenti, come quello pel quale l' esazione si effettua più a rilento, e lascia sempre la somma maggiore di arretrati.

Vinti nella questione dell' appalto, gli avversari si gettano sulle condizioni del medesimo, per le quali soltanto esso può dare il risultato di una esazione a scadenze regolari, e quali sono l' obbligo del non scosso per scosso ed il così detto *privilegio fiscale.*

§. 64.

L' obbligo del non scosso.

Può ben bastare, per impegnare la diligenza dell' esattore, la retribuzione ad aggio; perchè coartarlo coll' obbligo del non scosso per scosso? Con ciò, dicono, si rende il metodo troppo più aspro che non abbisogni: e alcuno ricordò una certa raccomandazione che Cavour faceva tutte le volte che gli accadeva di parlare con qualche esattore; *fate pagare quanto prima potete ai ricchi; ma usate tolleranza ai non agiati.* Coll' obbligo del non scosso, l' esattore diventa inesorabile come il destino; il suo cuore non è accessibile mai a idee di compassione e di qualche tolleranza: e tanta durezza può in certi casi essere eccessiva, e non è in generale di assoluta necessità. Soggiunsero poi ancora, gli oppositori, che un sistema di tanto rigore riescirà odioso a ragione in quelle Provincie del Regno che furono abituate a veder affidata ad uno dei migliori cittadini l' esazione delle tasse, ed a essere trattati con umanità, coi possibili riguardi.

Intanto è certo che nulla vi ha di intrinsecamente cattivo nell' obbligo del non scosso per scosso: è un patto lecito, perfettamente consentaneo colla ragione civile. Ma si può aggiungere che l'obbligo del non scosso non toglie affatto che in casi eccezionali, straordinari, l' esattore possa usare qualche riguardo ad un contribuente, temporeggiare, almeno quando trattisi di piccola quota. Soltanto coll'obbligo del non scosso si può veramente ottenere che l' esattore adoperi la massima diligenza: senza un tale obbligo il sistema dell'appalto resta snervato; e può benanco riescire peggiore di qualunque altro e per il pubblico erario e per gli stessi contribuenti, essendo supremo requisito, e per quello e per questi, che non si accumulino arretrati. La legge, del resto, cioè il progetto che probabilmente diventerà legge, sancisce l' obbligo generale del non scosso per scosso soltanto per le imposte governative; e quanto alle imposte e sovrimposte locali i Comuni potranno introdurvi i temperamenti che credessero possibili e convenienti per loro. In quanto poi alle abitudini di certe Provincie, diventerà un' abitudine anche il nuovo sistema, come già lo è in più altre; e fatta la nuova abitudine, tutti se ne sentiranno meglio, e la faccenda procederà regolarissima, senza le conseguenze che si vanno sognando. Ben altre abitudini hanno dovuto essere sacrificate sull' altare della nuova Italia: fra le diverse abitudini è meglio che prevalga e si generalizzi quella più confacente alla salute pubblica ed allo stesso interesse privato: se si fosse sempre fatto così, a quest'ora saremmo molto più innanzi nella via del riordinamento interno; e invece, dopo dieci anni di rimestìo, si è al punto di dover risuscitare istituzioni ed ordini inconsultamente abbattuti da principio.

§. 65.

Il privilegio fiscale.

a) Più serie sembrano le obbiezioni contro il cosidetto privilegio *fiscale:* ma anche qui si ripropone in sostanza tutta la questione, tale privilegio essendo il perno del sistema; senza di esso tutti i vantaggi dell' esazione per appalto svanirebbero: che anzi il privilegio della *mano regia* è una necessità di ogni e qualunque sistema di esazione delle *pubbliche* imposte, le quali, come dissi testè, sono corrispettivo dei pubblici servigi, e corrispettivo che deve essere necessariamente pagato in anticipazione, senza indugio, indefettibilmente. Il privilegio fiscale, per l'esecuzione contro i contribuenti morosi, è già ammesso in tutti i sistemi con deroghe più o meno generose al diritto comune: spinto sino all' esecuzione personale, di due specie, nel Napoletano e in Sicilia, cioè, acquartieramento di soldatesca nella casa a carico del debitore, o arresto personale del debitore; o di quest' ultima specie soltanto, come in Lombardia e nella Provincia parmense, nella quale però si arrestava alla esecuzione mobiliare; limitato ad un modo speciale di esecuzione coll' intervento del giudice in certi casi e in certi gradi della pocedura, come in Toscana, nelle Romagne, nelle antiche Provincie. (*Relazione* della Commissione della Camera, 9 giugno 1868).

Il sistema di procedura privilegiata introdotto nel progetto è il più razionale, ed è anche il più mite che sia compatibile collo scopo a cui si deve mirare; e fu circondato di tante cautele che lo mettono al sicuro

da ogni eccezione: sarà, sotto ogni riguardo, un progresso generale.

b) Gli oppositori, peraltro, non si ristettero dal segnalare nel privilegio fiscale una violazione dei diritti dei terzi, ed una deroga al diritto comune non più consentita dai principii del diritto pubblico costituzionale, tutta la procedura rispetto al contribuente in *mora* effettuandosi senza l' intervento del giudice ordinario.

Fu già risposto vittoriosamente, con poca difficoltà. Accordando all' esattore la precedenza sui creditori ipotecari, non si viola il diritto di questi, i quali sanno benissimo che, assicurando il loro credito sul fondo, devono calcolarne il valore diminuendolo della somma corrispondente alle imposte annuali, le quali sono come inerenti al fondo stesso. L' obbiezione starebbe se fosse permesso all' esattore di lasciare accumulare più annualità d' imposta, e gli fosse mantenuto il privilegio fiscale per tutte; ma ciò non è. Riguardo alla eccezionalità del processo, si osservò che trattasi di debiti liquidati, incontestabili; e che di procedure eccezionali, più specie, vi sono altri esempi nella stessa legislazione civile; infatti la procedura cambiaria è diversa e più pronta di quella ordinaria: e non trattasi che di interessi privati.

La *ragione di Stato* ha le sue necessità sotto qualsiasi forma di Governo, e queste necessità fondano altrettanti diritti. Che è mai la procedura fiscale, l' esecuzione reale contro i debitori delle imposte, a petto del *reclutamento*? Ma il reclutamento è ora una necessità di Stato, e a nessuno uomo ragionevole cade in mente di denunciare in esso una violenza, una diminuzione illegittima della libertà personale dei cittadini. E lo stesso si può dire dell' obbligazione contributiva: lo

Stato deve farla valere a rigore, prontamente, indefettibilmente, purchè sia nei limiti di necessità, senza atti eccessivi, senza danno gratuito dei contribuenti.

§. 66.

Altri meriti della legge in progetto.

Finalmente la legge in progetto circonda tutto il sistema di savie cautele; e purchè l' autorità locale usi colla debita solerzia delle sue facoltà, e adempia i doveri che le sono ingiunti, il sistema potrà riescire in effetto, riescirà certamente, scevro di inconvenienti e di danni. Meritano menzione particolare l'art. 4, pel quale i capitoli normali d' asta sono stabiliti dal ministero delle finanze di concerto con quello dell' interno, sentito il consiglio di Stato; e le giunte comunali e le commissioni consorziali possono aggiungervi quegli articoli speciali che credono del caso, salva l' approvazione del prefetto: gli articoli 6 e successivi, che prescrivono le modalità dell' appalto, e le condizioni per aspirarvi, e la procedura dell' asta pubblica, e le cauzioni a darsi dall' appaltatore; l' art. 23, pel quale le scadenze ordinarie per il pagamento delle imposte dirette sono ripartite per ciascun anno nelle diverse Provincie dal ministro delle finanze in sei rate.

Il quesito delle scadenze non è per sè stesso di difficile soluzione, ma non è suscettivo di una soluzione generale: nei vecchi sistemi erano prestabilite dalla legge, e diversamente nei diversi compartimenti. La nuova legge avrebbe dovuto sancire scadenze a epoche diverse nelle diverse Provincie, per ottemperare alle convenienze locali giusta la massima che ogni contribuzione deve essere levata nell' epoca che riesca più co-

moda per il contribuente: invece di fissare scadenze diverse per le diverse zone e Provincie, si pensò di dare al Governo l' assunto di fissarle variamente di anno in anno, Provincia per Provincia: così sarà possibile di fissare le scadenze anche con riguardo ad eventi straordinari locali, e, occorrendo, eziandio con riguardo alle necessità straordinarie dello Stato: è una larghezza di vantaggio reciproco, e ragionevole e conveniente in un paese libero e civile.

Del resto, secondo già accennai, i municipii potranno, per conto proprio, introdurre nel sistema quei temperamenti che crederanno desiderabili per i contribuenti e conciliabili colle esigenze dell' azienda rispettiva. Ma generalmente parlando, il partito migliore che ad essi rimanga è quello di approfittare del sistema in tutta la sua pienezza, adoperando invece colla massima diligenza e oculatezza al fine che il sistema sia praticato quale è dalla legge voluto, secondo lo spirito al quale questa è informata: sarà il partito più sicuro per essi, e più conveniente per tutti, avvegnachè il metodo formulato nel progetto di legge sia il più semplice possibile per esigere le tasse a scadenze regolari.

§. 67.

Epilogo generale.

Per raggiungere l' obbiettivo ultimo della sufficienza finanziaria è necessario battere la via della giustizia quale è tracciata ed illuminata dall' idea della obbligazione contributiva dei cittadini rispetto allo Stato, al Comune ed alla Provincia. L' idea dell' obbligazione contributiva non si può scoprire e definire se non se alla luce della nozione sostanziale di ciascuno dei tre

corpi civili: e così si trova che il titolo dell' imposta, sostanzialmente unico e identico pei tre corpi, assume peraltro formula diversa per lo Stato e per i corpi minori: per quello stanno bene l' unicità dell' imposta, e l' universalità, e la proporzionalità eguale; per questi ci vuole moltiplicità almeno formale, ed informata al principio superiore, scientifico, universale, della corrispettività, principio da introdursi nell' assetto di ogni imposta in relazione ai singoli servizi o gruppi di servizi congeneri.

Per l' ordinamento delle finanze locali diventa così indispensabile la cognizione degli elementi dell' azienda locale, da essa soltanto potendosi argomentare all' obbligazione contributiva: e stanti i rapporti naturali e artificiali che corrono tra le aziende rispettive dello Stato, del Comune e della Provincia, si rende anzi necessaria una analisi di tutta la complessa azienda sociale, e la delimitazione razionale della efficienza specifica di ciascun corpo, e la distinzione degli elementi che costituiscono la rispettiva efficienza *positiva* secondochè spettano all'efficienza particolare specifica o all'efficienza specifica degli altri due corpi, o sono di competenza mista.

Dal punto di vista dell' obbligazione contributiva e dell' ordine delle competenze si trova pur necessaria la distinzione dei servizi sociali secondochè spettano al pubblico o ai privati.

Coll' analisi dell' azienda sociale complessiva fatta in relazione alla nozione sostanziale dei tre corpi civili, si riesce a scoprire, e nell' ordine di ragione astratta e nell'ordine di legge positiva, che nell'azienda dei corpi minori entra una efficienza delegata di Stato, della quale ci torna anche facile il deciferare gli elementi. Ciò stante, e fisso sempre lo sguardo all' idea dell' ob-

bligazione contributiva, e non dimenticata la responsabilità che sempre risale, per l'azienda di Stato, al Governo centrale, si viene ad accertare il diritto dei minori corpi civili a parteciparc, in corrispondenza alla efficienza ed alle spese di Stato rispettivamente delegate, ai proventi di Stato, e precisamente ai proventi di imposte universali ed egualmente proporzionali, o per lo meno il diritto di sopperire alle spese locali di Stato mediante sovrimposta sulle imposte dirette generali e proporzionate agli averi tassati. Male pertanto avvisano coloro i quali proclamano il principio della separazione assoluta delle finanze locali dalle governative.

Pel resto la separazione è voluta anche da ragione, e perchè possa avere l' opportuna influenza nell' ordinamento delle finanze locali l' idea dell' obbligazione contributiva, la quale esige qui moltiplicità di imposizione, essendovi moltiplicità di servizi sostanzialmente vari e con obbiettivi diversi.

Alla luce di tale idea si scorge anzitutto che mal si addicono allo Stato tutte le imposte non suscettive di una formula unica rispondente ai requisiti di ragione e statutari dell'universalità e proporzionalità agli averi: troviamo invece che tali imposte possono convenire alla ragione finanziaria del Comune e della Provincia. Infatti il dazio di consumo, che non è gravezza veramente universale, e non può essere proporzionato agli averi nemmeno nel giro dei singoli Comuni, adempie quì una funzione finanziaria giusta ed opportunissima, in corrispondenza ad una parte principale, anzi alla parte principalissima dell' azienda propriamente comunale. Per un altro esempio, la tassa sulle vetture e sui domestici, anche più difettosa della predetta sotto il duplice riguardo dell' universalità e della propor-

zionalità, sarebbe invece chiamata ad occupare un posto nell' ordine di giustizia delle finanze comunali.

Ma la questione della cessione di imposte dal Governo ai Comuni e alle Provincie è, per l' oggi, pregiudicata. Messi in salvo, ad ogni buon conto, i principii, è d' uopo pensare all' incremento delle finanze locali indipendentemente da ogni ipotesi di diminuzione delle centrali.

La rassegna delle facoltà finanziarie del Comune, mentre ci spiega tutta l' ampiezza del tema, ci porta a constatare, per prima cosa, che di taluna facoltà il Comune ha il torto di non approfittare punto, e di altre troppo poco. L' imposta sul valor locativo, intrinsecamente buona, è pure idonea a funzioni utilissime nell' ordine di giustizia delle finanze comunali. Con una riforma punto difficile della legge, codesta imposta sarebbe una delle colonne maestre dell' edificio, in relazione a servizi e spese a cui non può e non deve applicarsi la sovrimposta, e meno ancora il dazio di consumo. Con poco studio e senza spese maggiori i Comuni potrebbero ritrarre molto maggior provento dai cespiti secondari loro assegnati dalla legge comunale e provinciale: e la legge, poi, potrebbe accordare novelle facoltà, utili particolarmente ai Comuni urbani popolosi.

Un campo pressochè intatto è ancora aperto ai Comuni urbani, quello dei godimenti e degli oggetti di lusso: legittima la imposizione sul lusso ed i godimenti non comuni, la quale corrisponderebbe alle cure e spese municipali di pubbliche comodità, e di lusso urbano; facile la tassazione, potendo aver luogo comodamente, senza inconvenienti di sorta, anche per indiretto: solo convien guardarsi dall' imprimere alla tassa l' azione di una tassa suntuaria.

Non per un vantaggio finanziario immediato, ma per uno scopo più generale e per un futuro sgravio delle finanze locali, si dovrebbe pensare di più all' applicazione di tasse scolastiche per l' istruzione non elementare.

Ma il problema finanziario resta, dopo di ciò, pressochè intatto per quanto è ai Comuni rurali. Col consorzio politico il problema prende un aspetto molto meno grave, oltrechè si raggiungono altri vantaggi notevolissimi, senza mistura di danno. Poi il fondo speciale per le spese *ordinarie* di strade e ponti comunali; e tasse lievi di ripartizione agevolissima sulla base del consumo presunto, soppresso, che s' intende, il dazio di consumo come è in oggi levato, e sulla base dell' agiatezza; con questi mezzi anche i Comuni rurali avrebbero un assetto finanziario appieno corrispondente ai bisogni ed alle convenienze locali.

Meno difficoltoso, a primo aspetto, il problema delle finanze provinciali. Infatti la sovrimposta è qui congruente anche per servizi e spese dell'efficienza specifica. Dato poi che sia ai Comuni un assetto finanziario saldo e fecondo, la Provincia potrà averne il rimborso di spese che essa fa oggi in luogo e vece dei Comuni, ai quali veramente spettano: che anzi l' azienda provinciale desidera una liquidazione per sceverarsene elementi affatto eterogenei.

Ma la Provincia rivisse soltanto jeri, è un embrione che viene svolgendosi: essa ha poi da compiere una missione di gran lena e di molta spesa, e vi aspira; ma i mezzi le mancano: li avrebbe, se ad imitazione di quanto fanno altri paesi liberi e civili fin da quando versavano in condizioni economiche già meno infelici delle nostre, la spesa ingente di manutenzione di strade e ponti non pesasse più sul suo bilancio; e

ciò fino a tempi migliori e a condizioni molto più prospere del paese.

La Provincia, provveduta di mezzi, e con attribuzioni accresciute, e acconciamente costituita, sarebbe argomento vigorosissimo di prosperità economica; in particolare da essa avrebbero vita, impulso, direzione, ajuto di denaro e di credito, consorzi ed imprese a scopi economici.

Ma l' ordine di giustizia delle finanze locali non sarebbe durevole, anzi non è tampoco possibile se non si pensa ad una guarentigia formale, vale a dire alla riforma dei bilanci locali, fatta secondo lo stesso principio che deve presiedere all' assetto delle imposte, che è quello dell' obbligazione contributiva. La riforma dei bilanci sarebbe la prima cosa a farsi; essa promoverebbe un gran progresso nelle opinioni; imprimerebbe poi alle cose un impulso irresistibile verso l' ordine di giustizia. Ma se si provvederà all' assetto di giustizia delle finanze locali, soltanto mercè la corrispondente riforma dei bilanci locali il provvedimento potrà avere praticamente e durevolmente i meriti della giustizia e della sufficienza: senza la riforma dei bilanci vano sarà ogni sforzo diretto a questo duplice obbiettivo.

Quanto, finalmente, al quesito della esazione delle imposte, studi lunghi e discussioni di uomini dotti ed esperti, ed una recente deliberazione in sede competente e suprema, rendevano facile la risposta.

APPENDICE

La *memoria* contenuta nel presente volume fu scritta, come consta dal tenore della medesima, negli ultimi mesi del 1868. Parve però opportuno di aggiungere un' *appendice* per dire dello stato a cui è venuta ora, giugno 1870, la questione delle finanze dei Comuni e delle Provincie (1).

(1) In una recente pubblicazione dell'autore stesso di questa *memoria* (*Le Cinque Piaghe del Regno d' Italia.* Milano, Tipografia Guigone 1870: pag. 134) fu fatta allusione ad un lavoro inedito sulle finanze locali: era appunto questa *memoria*, la quale ha rapporti intimi col discorso delle finanze dello Stato che viene nella pubblicazione ora mentovata, ed il quale costituisce, insieme colla presente, una trattazione generale delle pubbliche finanze. In un rapido discorso il tema delle finanze dello Stato non poteva essere svolto completamente: ma furono posti i principii, e dedotte da questi le più ovvie ed urgenti applicazioni: e così i principii come i corollarii di pratica combaciano colla trattazione che viene in questa *memoria*, quelli e questa sorreggendosi ed illuminandosi a vicenda.

La *memoria* presente ha pure parentela con un altro e più antico lavoro dello stesso autore (*Comune e Provincia.* Saggio.

Quanto alla legislazione, nulla di nuovo: bensì delle novità gravi furono testè preconizzate; e le vedremo.

La condizione finanziaria di fatto non ha punto migliorato, ed anzi ha peggiorato sensibilmente.

Nel decorso dell'anno passato quasi tutte le deputazioni provinciali hanno avuto da esaminare ed approvare un regolamento per una tassa *focolare* o *di famiglia*, e molte anche per una tassa sul *bestiame;* vale a dire che si volle generalmente approfittare della facoltà fatta ai Comuni dalla legge 26 luglio 1868 (p. 84). Resta ancora a vedersi quanto sollievo saranno per

Firenze, Tipografia Cotta e Compagnia, 1865). Il presente trattato delle finanze comunali e provinciali entrava anzi nel concetto di un trattato generale di diritto pubblico amministrativo, di cui quel *saggio* era la *parte prima*. Ciò che viene in questa *memoria* sarebbe dovuto entrare a costituire la *parte quarta* di detta opera, secondo appunto accennavasi nella prefazione a quel *saggio*.

Per obbedienza alle condizioni estrinseche del concorso indetto dalla R. Accademia, non fu lecito all'autore far richiamo dei principii posti e dimostrati nel suo opuscolo del 1865: gli fu pertanto necessità di proporre qui *ex novo*, sebbene con molto maggior brevità, le stesse nozioni fondamentali (pp. 27-40) della natura dei corpi civili, punto di partenza necessario per qualsiasi trattazione di diritto pubblico; e poi ancora di fissare le nozioni principali di quella descrizione e qualificazione analitica delle funzioni sociali in relazione alla natura dei tre corpi civili (pp. 49-58 e 65-68), la quale sarebbe dovuta essere la *parte seconda* del trattato generale di diritto pubblico amministrativo; e finalmente di tracciare almeno le linee principali della demarcazione delle competenze rispettive d'azione dello Stato, del Comune e della Provincia (pp. 59-63, 69-77 e 87-93); il quale studio delle competenze doveva costituire la *parte terza* del trattato.

Soltanto così era e fu possibile di raggiungere la formula razionale delle finanze locali, e darle svolgimento pratico sicuro.

ritrarne: ma intanto gli stessi calcoli preventivi non permettono di sperar molto. Malgrado la libertà lasciata ai Comuni, nessuno pensò ancora a specializzare l' oggetto o destinazione dell' imposta; nè osarono adottare una graduazione o scala molto ascendente: si tratta di una tassa *sull' agiatezza*, ma effettivamente la si vuol contenere quasi nei limiti di un *testatico*, o di una tassa proporzionata alla consumazione presunta (pp. 187-190).

Questa facoltà, la quale fu sancita in riguardo particolarmente ai Comuni aperti o rurali, dove non c' è appiglio per la tassa del valor locativo (pp. 150, 177 e 181-187), viene tuttavia generalmente preferita alla facoltà di usare di questa seconda anche dai Comuni urbani, anche dalle maggiori città. La tassa del valor locativo trovasi ora applicata in alcune centinaja di Comuni, per un provento di 600 a 700 mila lire.

Eppure sta sempre, ed oggi più ancora che alla fine del 1868, che i Comuni *urbani* non potranno conseguire un assetto finanziario normale, cioè giusto e sufficiente, se non se mediante la tassa del valor locativo, modificata opportunamente, ed applicata con coraggio (pp. 113-151): ad esempio, che sono mai, per Firenze, 500 o 600 mila lire, di fronte ad un *deficit* di 20 milioni?

Quanto ai Comuni rurali la duplice ripartizione sulla base della consumazione presunta e sulla base dell' agiatezza sembra tuttavia il partito migliore dal punto di vista pecuniario, come lo è certamente e lo sarà sempre dal punto di vista della giustizia (pp. 177-180 e 190-194). Del resto, per i Comuni rurali, val sempre quanto fu detto di provvedimenti speciali, in particolare riman sempre la necessità del consorzio

politico (pp. 152-162) e del fondo speciale *ordinario* per le strade (pp. 163-175).

La fusione di più Comuni in uno fu in qualche Provincia ripresa con vigore; ma con poco effetto: e i ritorni, e le deroghe, e le riserve posteriori, quali si videro nel bollettino delle leggi, convincono sempre meglio della sconvenienza della fusione e della somma convenienza del consorzio *politico:* quanto alla *giustizia,* non occorre ricordare da qual parte essa sia.

La Provincia continuò a dar prova della sua inclinazione istintiva, ad attestare la sua vocazione congenita (pp. 33-40 e 203): e così, per es. dopochè il Governo parve voler arrestarsi sulla via per lui rovinosa dei fomenti artificiali e delle guarentigie alle imprese ferroviarie, molte Provincie si preoccuparono esse di questo oggetto; negli *atti* dei loro consigli occorrono più frequentemente discussioni e deliberazioni in proposito. Sgraziatamente i mezzi sono assolutamenti impari al bisogno ed alla buona volontà: che viene a dire che le proposte fatte nella presente *memoria* circa l'ordinamento delle finanze provinciali hanno assunto un aspetto di maggiore opportunità (pp. 200-244); in particolare urge più che mai di provvedere a che la rete delle strade ordinarie si sviluppi e si mantenga da sè, affinchè la Provincia possa rivolgere copia di mezzi pecuniari ad altri oggetti dell'economia pubblica.

E qui convien avvertire una differenza tra le proposte fatte nella presente *memoria* e quelle contenute nel recente opuscolo delle *Cinque Piaghe*, di cui si fece *nota* di sopra. Alla fine del 1868 proponevasi che alla Provincia fosse devoluta anche l'azienda delle strade dette *nazionali*, con darlesi facoltà di coprire tutta la spesa *ordinaria* mediante tasse di barriera: alla fine del 1869 fu invece proposto di riversare sulle Pro-

vincie interessate tutta o in gran parte la spesa delle guarentigie ferroviarie, con che le Provincie attingano alle tasse di barriera i denari per le spese tanto ordinarie che straordinarie dell'azienda stradale aumentata delle strade ora *nazionali* (*Le Cinque Piaghe*, pp. 136-146). Questa seconda proposta deve prevalere: l'autore vi fu portato dalla preoccupazione del momento: ma anche si può dire che dal 1868 al 1870 il problema delle finanze governative si è fatto più difficoltoso; e la ragione legittima di Stato è preponderante, come fu pur detto e dimostrato in questa stessa *memoria* (pp. 45 e 46). Vuol dire che le Provincie sulle quali dovrebbe cadere un onere sensibile a titolo di *rimborso* allo Stato per guarentigie ferroviarie, potrebbero, in proporzione, attingere a prestiti i mezzi pecuniari per le spese *straordinarie* di strade e ponti, da essere, tali prestiti, estinti in periodi possibilmente lunghi mediante una maggior gravezza *temporanea* delle tasse di barriera (pp. 241-244).

A proposito di tasse di barriera piace di notare che in alcune Provincie, particolarmente nelle siciliane, nella seconda metà dell'anno passato si pensò e si ottenne dal Governo di poter usarne più largamente e per tempo più lungo.

Ed a proposito di prestiti duole di dover notare che alcuni municipii, particolarmente, come naturale, delle città maggiori, impiantarono giuochi colossali di sorte sotto forma di *prestiti a premii*, dei quali se ne sono fatti oramai per novanta milioni: doppio male, e perchè i debiti sono pur sempre debiti, e perchè qui trattasi di una forma di debiti punto commendevole nei riguardi morali, politici e dell'economia nazionale.

La legge per l'esazione delle imposte dirette non è peranco sancita; ma il trionfo del progetto, desiderato e

preveduto (p. 311 e seguenti), è oramai assicurato: il dottrinarismo e le abitudini e tradizioni *locali* non si ristettero dalle ostilità, osarono anzi di tentare in Senato la sostituzione di progetto diverso a quello luminosamente suffragato dalle cifre, e informato al sistema lungamente esperimentato e assai bene accetto nelle Provincie più civili d'Italia: ma la fermezza del ministero sventò il tentativo.

Si disse in principio di novità testè preconizzate nella condizione finanziaria di legge dei Comuni e delle Provincie: lo furono dal ministro delle finanze, Quintino Sella, nella sua *esposizione finanziaria*, fatta alla Camera dei deputati nelle tornate del 10 e dell'11 del marzo p. p. È necessario di qui riferire gli intendimenti del ministro e di tutto il gabinetto; e convien farlo colle stesse parole del ministro delle finanze.

« Noi proponiamo di passare alle Provincie ed ai « Comuni alcuni altri carichi. Non intendiamo certo « che il problema finanziario sia risolto col dire che « pagherà il Comune piuttosto che lo Stato; tuttavia, « dove si tratta di attribuzioni che possono essere eser- « citate dai Comuni e dalle Provincie senza gravi in- « convenienti, dove l'interesse generale dello Stato « non è gravemente impegnato, non v'ha dubbio al- « cuno che si ottengono questi servizi con riduzione di « spesa ed, in genere, con maggiore soddisfazione delle « popolazioni, nelle cui mani restano i mezzi per disim- « pegnarli nel modo che esse desiderano. Quindi noi « proponiamo il passaggio ai Comuni ed alle Provincie « di certi servizi, e di regola poi quello dei locali di « alcuni uffici governativi, perchè è nell'interesse del « demanio di sbarazzarsi per quanto può degli stabili, « e d'altra parte i Comuni e le Provincie possono

« materialmente ordinare gli uffizi come meglio in-
« tendono.

« E così si propone in uno di questi articoli il pas-
« saggio alle Provincie ed ai Comuni del servizio dei
« sifilicomii e del vaccino, e ciò importa una diminu-
« zione di spesa a pro dello Stato di oltre un milione;
« proposta che, del resto, era già stata fatta alla Ca-
« mera dalla Commissione del bilancio nel 1867.

« Sempre guardando il bilancio colla lente dell'avaro,
« il mio collega (*il ministro dell' interno*) ha trovato
« che la spesa dei militi a cavallo nelle Provincie sici-
« liane deve, secondo giustizia, almeno per metà essere
« a carico dei Comuni, come lo sono le guardie di
« sicurezza pubblica nelle altre Provincie; tanto più
« se si considera che il numero dei carabinieri man-
« tenuti nelle Provincie siciliane, i quali sono quasi
« interamente a carico dello Stato, è relativamente
« più grande che altrove.

« Per parte mia propongo di lasciare a carico delle
« Provincie i locali per le intendenze di finanza, per
« le tesorerie; come a carico dei Comuni i locali per
« gli uffizi di registro, agenzie delle imposte, uffizi in-
« terni di dogana, ecc. E ciò non solo allo scopo di
« ottenere la riduzione delle spese che vi corrisponde,
« ma ancora nell' interesse del servizio, o signori, im-
« perocchè sarebbe grandemente a desiderarsi che per
« gli uffici finanziari fossero destinati dei locali per-
« manenti, e non succedesse quel che accade oggidì,
« che cioè l'agente finanziario cambia frequentemente
« dimora andando ad abitare ora in un sito, ora in un
« altro, creando non piccoli disturbi ai contribuenti,
« cui riesce difficile rintracciare cotesti uffici, e disor-
« dinandosi archivi e carte.

« È nell' interesse del servizio che il Comune giu-
« dichi quale edificio, specialmente per la sua ubica-
« zione, convenga meglio pei suoi amministrati, e quello
« sia definitivamente destinato a tal uso. Così, ripeto,
« noi crediamo si ottenga un' economia per il bilancio
« da una parte, e dall' altra un vero e serio migliora-
« mento per il servizio. »

Il ministro passò quindi a dire delle economie fattibili nel bilancio della istruzione pubblica: sono economie, per confessione dello stesso ministro, increscose; ma tuttavia bisogna mettervi mano:

« Ma, ad ogni modo, siccome il disavanzo ci incalza
« minacciosamente, bisogna pur pensare anche in questo
« ramo a delle riduzioni di spese, ed il mio collega
« ministro della istruzione pubblica vi propone quindi,
« per organo mio, l'adozione di alcuni articoli di legge,
« uno dei quali tendente a far passare alle Provincie
« l' istruzione secondaria; il disegno di legge che re-
« golerà più completamente questa faccenda, verrà più
« tardi. Vedrete che neppure per questa via andiamo
« in modo da compromettere, per quanto noi cre-
« diamo, l' istruzione pubblica, perchè, come vi ho
« detto, teniamo il più gran conto di questa parte del
« pubblico servizio, persuasi che *sapere è potere.*

« Ci pare, per esempio, che si possa senza inconve-
« niente passare ai Comuni ed alle Provincie le scuole
« di belle arti e le accademie artistiche; ci pare che si
« possa chiedere anche il loro concorso nelle spese
« che si fanno per le biblioteche, e che si possano la-
« sciare a lor carico le cliniche, che a quegli enti es-
« senzialmente sono di giovamento. »

Finalmente il ministro e i suoi colleghi non esiterebbero a lasciare a carico dei Comuni e delle Pro-

vincie i locali per la Cassazione, per le Corti di appello, per le Assisie, e via discorrendo.

Dopo aver così parlato di nuovi carichi da addossarsi ai Comuni e alle Provincie, il ministro fece d'altra parte la proposta di togliere loro la facoltà di sovrimporre all'imposta sulla ricchezza mobile; ecco le sue parole:

« Sulla tassa di ricchezza mobile, o signori, noi « proponiamo alcune modificazioni, che crediamo giuste « ed opportune, e valevoli ad accrescerne il provento « di 40,000,000.

« Per raggiungere quest'intento noi chiediamo in- « nanzitutto l'abolizione dei centesimi addizionali, che « sopra questa tassa percepiscono i Comuni e le Pro- « vincie. Che questi arrechino gravi inconvenienti il sa « ognuno, ed è stato le molte volte dimostrato.

« La mobilità del domicilio di coloro che sono sog- « getti a questa tassa; la questione degli enti morali « che pagano nella sede dell'ente morale, e che fanno « pagare dai possessori di redditi provenienti da questi « enti morali, i quali sono in luoghi i quali non hanno « che fare colle spese dei Comuni e delle Provincie in « cui questi enti risiedono; gl'inconvenienti numero- « sissimi che hanno luogo perchè i cittadini i quali « posseggono redditi colpiti dalla tassa di ricchezza « mobile che hanno origine in più località, quando « hanno stabilimenti in più Comuni, cercano di desi- « gnare il loro reddito nel Comune o nella Provincia « dove pagano minori centesimi addizionali; di più le « quote inesigibili, che certamente non possono essere « poche in una tassa di ricchezza mobile, e che ven- « gono a complicare i bilanci dei Comuni e delle Pro- « vincie; tutte queste cose sono un semenzaio di diffi- « coltà gravissime e di questioni intricate e spinose.

« Non è la prima volta che simile proposta viene
« dinanzi a voi; e tutti saranno, credo, persuasi della
« convenienza di ammettere la sottrazione alle Pro-
« vincie ed ai Comuni dei centesimi addizionali sopra
« una tassa di questa natura, la quale è essenzialmente
« mobile, dove il contribuente può cambiare domicilio
« ad ogni periodo dell' anno. »

A questo punto urgeva per il ministro di dover dire dei nuovi mezzi finanziari che egli intendeva di attribuire ai Comuni ed alle Provincie:

« Ma dirassi per avventura: sia pure che si tolgano
« questi centesimi addizionali alle Provincie ed ai Co-
« muni; ma come volete provvedere al difetto che ne
« verrebbe alle finanze comunali e provinciali per l'avo-
« cazione di questi proventi allo Stato?

« Qui sta appunto la difficoltà; vediamo se vi sia modo
« di risolverla. Voi non ignorate che si può oggi sovrim-
« porre e di regola si sovrimpone la ricchezza mobile
« di quaranta centesimi addizionali, venti a favore dei
« Comuni e venti a favore delle Provincie.

« Siccome la tassa principale sopra cui può cadere
« questa sovrimposta è solo quella pagata dal commer-
« cio, dalle industrie e dai cittadini in generale, esclusa
« quindi la rendita sul Gran Libro, gl' impiegati governa-
« tivi e simili, così quella sovrimposta può cadere so-
« pra una imposta principale di 40 o 45 milioni.

« Per conseguenza i Comuni e le Provincie possono
« rispettivamente ritrarre circa 8 milioni e mezzo,
« ossia dai 16 ai 18 milioni fra gli uni e le altre, dai
« centesimi addizionali della ricchezza mobile.

« Oltre a ciò è da osservare che, siccome noi pro-
« poniamo pure di lasciare taluni locali ed altre spese
« a carico dei Comuni e delle Provincie, in guisa che
« forse ne verrebbe un maggiore onere di circa 5 mi-

« lioni, così è d'uopo indagare come si potrebbe porre « riparo a siffatta lacuna nel loro bilancio, e come ab- « biano da rivalersi convenientemente sopra i contri- « buenti di 20 o 22 milioni.

« A tale proposito, o signori, io comincierò a dirvi « che nella parte della legge che riguarda il dazio-con- « sumo si verrebbe ad allargare il limite d'imponibilità « a favore dei Comuni. Attualmente essi non possono « sovrimporre il dazio governativo che del 30 per cento; « si proporrebbe di estendere questo limite fino al 50, « come altresì di lasciare loro facoltà di stabilire delle « tasse di esercizio e di rivendita in genere per ogni « specie di merci. A tale effetto debbo pure, o signori, « chiamare la vostra attenzione intorno all'entità delle « tasse di valore locativo, di famiglia e di quella sul « bestiame, che oggi i Comuni hanno facoltà d'imporre, « sebbene, a dir vero, sin qui non siansi data molta cura « di trarne partito.

« Or bene, o signori, la tassa sul valore locativo, « o tassa mobiliare, o, se volete, tassa di famiglia, oggi, « stando agli stati che ho sotto gli occhi, non frutta « che lire 700,000, mentre può dare ben più grandi « proventi quando i Comuni veramente la vogliano ap- « plicare sul serio. Infatti, se noi esaminiamo il valore « locativo, vediamo che il reddito dei fabbricati dichia- « rato e colpito dall'imposta governativa è di circa tre- « cento milioni; per conseguenza, se si ponesse una « tassa anche solo del cinque per cento sul valore lo- « cativo (da porsi, ben inteso, non a carico del pro- « prietario del fabbricato, ma bensì del locatario), si « avrebbe un prodotto di quindici milioni. Se poi si « mettesse una tassa di famiglia, quando si considera « che vi sono in Italia non meno di cinque milioni di « famiglie, imponendo loro una tassa da una a venti

« lire, voi vedete che si ha facilmente un introito
« uguale a quello che verrebbe a prendere lo Stato,
« avocando a sè i centesimi addizionali sulla ricchezza
« mobile.

« Per i Comuni agricoli vi sarebbe poi la tassa sul
« bestiame; ma è da osservarsi che per questi Comuni i
« centesimi sulla ricchezza mobile non fruttano gran
« che, essendo essenzialmente nei Comuni chiusi dove
« la tassa sulla ricchezza mobile dà frutti ragguar-
« devoli.

« Per conseguenza, io credo che quando i Comuni
« facciano uso di questa maggiore ed importante lati-
« tudine che loro si darebbe di aumentare il dazio di
« consumo e di porre una tassa sugli esercenti, e
« quando applichino seriamente la tassa sulle famiglie,
« ovvero quella sul valore locativo, e nei Comuni
« agricoli e nei Comuni aperti la tassa sul bestiame,
« troveranno facilmente modo di supplire a questo di-
« fetto che si verificherebbe nelle loro finanze.

« Ma, signori, il problema è, relativamente parlando,
« facile a risolversi pei Comuni, e dico facile in questo
« senso, perchè certamente, dovendosi rimediare al di-
« savanzo, o tassa lo Stato o tassano i Comuni, sven-
« turatamente qualcheduno deve pur tassare; e la que-
« stione si presenta solo in questi termini: è egli meglio
« che lo Stato imponga tali tasse, oppure che ne inca-
« richi i Comuni i quali essendo sul sito sanno meglio
« qual forma, qual veste darle per ricavare dai con-
« tribuenti quel maggior provento che è assolutamente
« indispensabile?

« A noi pare che i Comuni potranno ciò fare meglio
« che lo Stato, perchè sapranno coordinare le cose nel
« modo e nella forma che più converrà alle loro parti-
« colari condizioni. Ma, ripeto, se il problema è relati-

« vamente facile a risolversi pei Comuni, la questione
« è un po' più seria per le Provincie, inquantochè esse
« non hanno un'amministrazione propria per la riscos-
« sione delle tasse, e certamente non sarebbe oppor-
« tuno consiglio l'impegnarle a costituire sopra tutta
« la superficie della Provincia un'amministrazione per
« mezzo della quale andare applicando nuovi balzelli.

« Ora, signori, nella legislazione di parecchi dei ces-
« sati Stati italiani si trova il principio del ratizzo dei
« Comuni, principio che a noi pare potersi applicare.

« Infatti, quando si considera l'ammontare delle en-
« trate dei Comuni (parliamo di entrate vere a bene-
« ficio di essi, escludendo le partite di giro), si trova
« che questo introito è di pressochè 206 milioni; per
« conseguenza se si tratta di supplire ad un difetto di
« 8 milioni e mezzo, di 9, o se vuolsi anche di 10
« che si avverasse nei bilanci delle Provincie, voi ve-
« dete che, onde risarcire l'erario provinciale delle
« perdite che avrebbe a sopportare per la sottrazione
« dei centesimi addizionali sulla ricchezza mobile, ba-
« sterebbe concedere alle medesime la facoltà di porre
« sopra i Comuni un ratizzo non eccedente l'aliquota
« del 5 per cento, ed è questo appunto, o signori, che
« noi vi domandiamo.

« Noi vi proponiamo di concedere alla Provincia di
« poter porre a carico dei Comuni che la compongono
« una rata la quale non ecceda nel suo ammontare il
« 5 per cento, escluse le partite di giro delle entrate
« del Comune stesso.

« Ora, il Comune a noi pare essere l'ente il quale
« saprà con minore difficoltà e più opportunamente
« provvedere a questa deficienza da 16 a 18 milioni
« che si verrebbe a produrre nelle finanze comunali e
« provinciali per la causa suddetta. »

La coincidenza delle idee qui riprodotte colle proposte contenute nella *memoria* che precede è molta, ed è sostanziale: sgraziatamente le idee stesse furono poi in tal modo formulate nei progetti di legge portati alla Camera sotto il titolo di *Provvedimenti pel pareggio del bilancio*, che la somiglianza loro colle proposte della *memoria* è restata appena rudimentale, come era nella frettolosa parola del ministro. Nè l'opera empirica, per quanto illuminata e sorretta dal buon senso, poteva essere migliore: e doveva portar seco, insieme con i gravissimi difetti, anche errori ed eccessi. Un esame delle proposte ministeriali, alla luce dei principii dell'ordine di giustizia, e coll'occhio intento alla meta del ristauro simultaneo delle finanze governative e delle finanze locali, vuol essere opportuno complemento alla *memoria* ora mandata alle stampe dall'Accademia.

Incominciando a dire delle nuove spese e incarichi che sarebbero addossati alle Provincie ed ai Comuni, si presenta prima la grave eccezione contro il passaggio dell'istruzione secondaria *classica* alla Provincia: quanto all'istruzione tecnica delle varie specie, il principio è giustissimo (pp. 57, 91-92, 211-213). La Provincia vedesi ancora, e più che mai, considerata come una istituzione tutta arbitraria ed artificiale, senza ragione peculiare e caratteristica. Nella *relazione speciale* dei *provvedimenti sull'istruzione pubblica*, si dice perfino della *Provincia scolastica;* concetto innaturale, strano. E l'assenza completa di una sana nozione dell'ente provinciale si rivela ancor più chiaramente dalle seguenti parole della stessa *relazione*: « Se le Provincie « si hanno a reggere da sè, non sapranno esse reggere « le loro scuole? Posta la premessa dell'autonomia « provinciale, il resto pareva conseguenza irrepugna-

« bile. » Con siffatta logica si può finire a dire che la Provincia, *perchè autonoma*, deve far tutto, assorbire tutta l'efficienza dello Stato e dei Comuni, e poi ancora quella delle corporazioni ed enti locali di ogni specie, e poi ancora quella degli individui: *è autonoma, dunque* ecc.; la cosa è chiarissima! Così si perpetua l'incertezza delle competenze, e con essa il conflitto delle esigenze negative e positive, conciossiachè pur lo Stato e il Comune *sono autonomi*; così nessuno fa bene, perchè nessuno ha o sa di avere un dovere speciale; è una confusione universale di idee, di persone e di cose: le rappresentanze locali, per dirne una, saranno frazioni della rappresentanza nazionale? I consigli provinciali e comunali, fratelli minori del corpo legislativo? Queste sì che le sarebbero conseguenze irrepugnabili del vostro modo di parlare ed agire. Non si tratta soltanto di convenienza, non è solo il caso di dire che *pluribus intentus minus est ad singula sensus;* non è solo questione di *divisione del lavoro:* trattasi di incombenze incompetenti, estranee affatto alla natura e vocazione della Provincia, e le quali snaturerebbero sempre più questa istituzione che è pur voluta dalla natura delle cose, dalle condizioni fisiche, economiche e morali dell'Italia (pp. 33-40, 59, 69, 91-93, e 201). Nella *memoria* è pur detto e dimostrato a chi debbano incombere la cura e la spesa dell'istruzione secondaria non tecnica (pp. 92 e 211).

Alla Provincia sarebbe eziandio addossato l'onere del concorso per un terzo alle spese delle scuole di belle arti e delle accademie artistiche, le quali passano a carico dei Comuni. Sia pure; non trattasi di vedere e provvedere, trattasi di spesa; e la cosa è anzi giusta, conciossiachè l'utilità di codeste scuole non è tutta degli abitanti e contribuenti del Comune di rispettiva

sede: e vuol dire che la Provincia dovrà coprire la parte provinciale della spesa mediante ripartizione sugli altri Comuni (pp. 211 e 216).

Quanto al passaggio delle scuole di belle arti ed accademie artistiche nell'efficienza dei Comuni, è commendevolissimo sotto ogni riguardo, secondo fu esuberantemente dimostrato nella *memoria* (pp. 59, 211, e altrove).

L'articolo 267 del progetto di legge *sull'unificazione legislativa e sull'amministrazione della giustizia* mette a carico del Comune le spese riguardanti i locali, i mobili e le relative riparazioni, per la Corte di Cassazione e per la Corte d'Appello che vi risiede. La ragione è ovvia, ma non basta a giustificare pienamente siffatta disposizione: perchè un sol Comune dovrà sostenere codeste spese le quali concernono pure parecchie Provincie, e fin tutto lo Stato? Sono spese dell'ordine giuridico; ed almeno una metà di esse dovrebbe essere rimborsata dallo Stato, come autore supremo dell'ordine giuridico, ed in rappresentanza dell'università dei cittadini (pp. 60-62, e altrove).

Il progetto di legge *per il passaggio di alcuni carichi ai Comuni ed alle Provincie* darebbe a queste il carico delle spese per cura e mantenimento delle prostitute sifilitiche e pei sifilitici poveri, e le spese per la conservazione del vaccino e per la sorveglianza del servizio vaccinico; e poi ancora il carico della provvista e manutenzione dei locali ad uso d'ufficio delle Intendenze di finanza, Tesorerie provinciali, Uffizi di verificazione di pesi e misure. Questa è una nuova applicazione del principio, legittimo in sè stesso, della delegazione di cure e spese di Stato; anche le prime delle spese ora dette spettano in parte all'ordine giuridico (p. 52): ma la spesa complessiva non concerne

tuttavia il corpo provinciale; e toccherebbe ai Comuni, ai quali verrebbe in ogni caso per la parte di beneficenza: e ne deriva che la spesa provinciale dovrebbe essere rimborsata dai Comuni, mediante ripartizione; i quali poi la dovrebbero sostenere in parte colla sovrimposta, ed in parte, cioè in quanto può aversi come spettante a beneficenza, colla tassa locale distribuita sull'agiatezza (pp. 191, 213 e seguenti).

Ai Comuni sarebbero direttamente addossate, secondo il progetto, le spese per la vaccinazione, e in Sicilia la metà spesa pei militi a cavallo, e poi ancora in generale le provviste e la manutenzione dei locali e del mobilio ad uso degli uffizi delle Ricevitorie del registro e del demanio, delle Agenzie delle tasse ed imposte dirette e delle dogane interne. Sono altrettante spese delegate dell'ordine giuridico: e solo importa di notare anche qui che quelle spese che non spettano esclusivamente al Comune chiamato a sopperirvi dovrebbero essere rimborsate in parte o dallo Stato o dagli altri Comuni cointeressati nel servizio o compresi nella circoscrizione assegnata ai singoli ufficii governativi. Il mezzo congruo sarebbe la sovrimposta (pp. 95-100, e altrove), e in parte fors'anche la ripartizione comunale sull'agiatezza, o la tassa del valor locativo.

Se mai il ministro attuale delle finanze avesse a leggere la *memoria* che precede, darebbe il suo pieno assenso a quanto vi si dice della tassa sul valor locativo: fatto è che l'accordo è perfetto. Nella *memoria* non si fece mai gran conto della sovrimposta sui redditi della ricchezza mobile, e fu invece raccomandata ripetutamente la tassa del valor locativo, come quella che potrebbe servire all'assetto finanziario dei Comuni urbani meglio assai della sovrimposta ora detta: e quasi si potrebbe dire che la sottrazione di questo mezzo,

ora proposta dal ministro, era preveduta dall' autore della *memoria*, e preventivamente consentita.

Vero è peraltro che nei progetti ministeriali si cercherebbe invano il pensiero di una sostituzione speciale: sarebbe un principio di quella *specializzazione*, di quella destinazione di singole tasse a singoli scopi, che finora resta affatto sconosciuta in Italia. No, non siamo ancora all' aurora dell' ordine di giustizia in materia di pubbliche finanze.

Infatti il ministro, pensando a provvedere a che i Comuni e le Provincie abbiano modo di riparare ad una lacuna che, tra spese nuove e diminuzione di proventi, sarebbe di 20 o 22 milioni, non vede, secondo il solito, se non se una questione pecuniaria, di cassa, di incasso; trattasi puramente e semplicemente di aumentare di 20 o 22 milioni l' attivo complessivo dei Comuni e delle Provincie: è il solito errore, l' errore universale. Così pensando, il ministro gira intorno lo sguardo; e parendogli che il dazio di consumo possa subire nuovo aggravio, conclude senz' altro che se ne debba dare la facoltà ai Comuni: si aumenta così un abuso già a quest' ora gravissimo, si prolunga una linea falsa, di ingiustizie (pp. 128-131). Il progetto di *legge sul dazio di consumo* aumenta questo dazio anche a favore dell' erario nazionale, con nuove tasse e con aggravio di tasse vecchie: il coraggio, certamente, non manca; ma la giustizia?

Ai Comuni *chiusi* è inoltre fatta facoltà di porre tasse d' esercizio o di rivendita *di qualunque merce*, ad eccezione dei generi riservati al monopolio dello Stato. Facoltà preziosa, ma della quale i Comuni o non faranno uso, o useranno malamente, e ciò sempre in causa dell' assenza di ogni nozione e riguardo di giustizia, dell' ignoranza universale del principio di giu-

stizia. Simile facoltà potrebbe essere usata specialmente per levare una tassa in relazione alle spese locali di comodità e lusso (pp. 140-148): e questo è un altro punto notevolissimo di coincidenza tra le proposte ministeriali e quelle che vengono nella *memoria:* ma è coincidenza fortuita, cioè non portata da identità di principii, nessun principio avendo presieduto alla compilazione dei progetti ministeriali, tale non essendo di certo l'idea, del resto commendevole, del pareggio ad ogni costo. Intanto si può star certi che nessun Comune saprà scoprire il merito intrinseco della nuova facoltà, per esplicarlo secondo giustizia e convenienza.

Il ministro, nella sua *esposizione*, parlò eziandio della *tassa di famiglia*. E qui è notevole una confusione di due cose diverse, e l'obblio della ragione e dell'origine legislativa di quest'altra tassa locale, quali si trovano riferite nella *memoria* (pp. 181-187). Vero è che la legge 26 luglio 1868 non limitò la facoltà ai Comuni *aperti:* ma se ciò accadde per la considerazione che nemmeno i Comuni urbani o *chiusi* non avevano, generalmente parlando, approfittato della tassa sul valor locativo, e che però conveniva dare anche ad essi la facoltà novella, non è meno vero che qui, e per lo spirito, se non anche per la lettera delle disposizioni combinate della legislazione positiva, e per la natura delle cose, si è in un'alternativa: o tassa sul valor locativo, o tassa di famiglia: e dal momento che il ministro stesso ha creduto, e giustamente, di insistere sulla tassa del valor locativo, la quale può servire soltanto ai Comuni urbani, la logica avrebbe dovuto portarlo naturalmente a ravvisare nella tassa di famiglia il cespite analogo particolarmente confacente ai Comuni rurali. Il ministro invece, quanto ai Comuni *agricoli*, non fece espresso assegnamento se non se sulla tassa

del bestiame; la quale ognun vede quanto possa giovare (pp. 148-152, e seguenti).

In ultima analisi la condizione dei Comuni tutti andrebbe a peggiorare. Se ne preoccupò la commissione della Camera, convinta che uno Stato ristora le sue finanze, non peggiorando, ma migliorando pur quelle dei minori corpi civili: e dopo lunghissima e viva discussione, concluse colle proposte di cedere ai Comuni la tassa sulle vetture e sui domestici, e di dar loro la facoltà di mettere un' imposta di *esercizio*, vera *tassa patenti*.

La prima di queste proposte costituisce una novella coincidenza con quelle della *memoria* (pp. 111-112): ma anche qui duole di dover notare che la proposta non dipende da ragioni di giustizia, ma puramente dalla considerazione empirica che si tratta di un sacrificio lieve per lo Stato, di appena L. 2,800,000.

Riguardo alla seconda proposta, se la si concreterà veramente in una *tassa patenti*, due ordini di eccezioni si potranno movere. Alcuni potranno dire che si fa getto dallo Stato di una risorsa che potrebbe entrare nel concerto delle sue finanze, come era già in qualche parte d' Italia, e come è ancora in molti paesi d' Europa. Quelli che si preoccupano della giustizia potranno dire che una *tassa patenti* comunale senza destinazione speciale limitata, sarà usata ed abusata dai grossi Comuni, da riescire sproporzionata ed insopportabile pei tassati. Tutti poi potranno segnalare il pericolo di una duplicazione inconciliabile colla tassa governativa di ricchezza mobile, assolutamente insopportabile pei contribuenti, e pregna quindi di mali e imbarazzi così pei Comuni, come per lo Stato: basta riflettere che molti grossi Comuni hanno molti milioni di *deficit* annuo. Purtroppo a nessuno verrà in mente che la *cor-*

rispettività della tassa, o *specializzazione* del suo scopo sarebbe la soluzione di questa, come è di tutte le difficoltà finanziarie.

Finalmente tutti dovranno convenire che le proposte della commissione non gioverebbero punto agli 8000 Comuni aperti o rurali.

La condizione delle Provincie sarebbe, in effetto, quella di prima, anzi, parlando in generale, si può dire che andrebbe a migliorare, ma con altrettanto detrimento della condizione dei Comuni, conciossiachè si darebbe a quelle la facoltà di prelevare sui Comuni compresi nella rispettiva circoscrizione un'imposta non maggiore del 6 per cento sull'ammontare dei redditi ordinari dei Comuni, provenienti dai beni mobili od immobili, e da tasse o sovratasse d'ogni natura; dimanierachè in molte Provincie il *ratizzo* potrebbe essere tale da riversare sui Comuni un peso maggiore di quello nuovamente imposto alle Provincie stesse tra nuovi carichi e diminuzione di introiti.

Il principio della *ripartizione sui Comuni* è per sè stesso sanissimo, e nella *memoria* ne fu consegnata un'apologia che certamente riescirà gradita al signor ministro, caso mai vi avesse a portare il suo sguardo (pp. 209-219): ma quale fu formulato nel progetto di *legge per l'imposta sui redditi di ricchezza mobile*, riesce ingiustificabile, e sarebbe anche pericoloso: infatti si vuole l'intervento del prefetto; ogni ingerenza governativa nelle aziende locali dipende o da un errore di legislazione o da un eccesso di potere. E qui l'errore è evidente, ed è sempre lo stesso, è sempre l'assegnamento in blocco dei mezzi finanziari, cioè la nessuna specializzazione degli oggetti e delle spese a cui dovrebbe servire la ripartizione, nè dei redditi o delle tasse comunali colle quali la quota o le quote

ripartite dovrebbero essere soddisfatte dai Comuni (pp. 295-303). No, è doloroso il ripeterlo, ma è necessario, no, non siamo ancora al vero inizio dell'ordine di giustizia nei rapporti di diritto pubblico, di quell'ordine di giustizia che è il termometro infallibile della libertà e civiltà dei popoli; qui segna zero.

Firenze, 7 giugno 1870.

Dott. E. S. G.

FINE

ERRORI	CORREZIONI
p. 85, *l.* 28	
essere malgrado	essere, malgrado
p. 127, *l.* 26	
condizione	conduzione
p. 174, *l.* 3	
le cautele prescritte	la cautela prescritta
p. 274, *l.* 3	
ciascuna ricavi	ciascuno ricava
p. 293, *l.* 30	
(§. 55 *d, f*)	(§. 55 *b, d, f*)